

SOSTENIBILIDAD FISCAL Y REFORMAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA

Alberto Arenas de Mesa



NACIONES UNIDAS



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina

Alberto Arenas de Mesa



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, septiembre de 2016

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Daniel Titelman

Director de la División de Desarrollo Económico

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro fue elaborado por Alberto Arenas de Mesa, Asesor Regional de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El autor agradece muy especialmente a Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, por el constante apoyo para llevar adelante este proyecto y a Luis Alberto Moreno, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su temprano respaldo a la idea de estudiar las finanzas públicas en América Latina.

El autor agradece también los aportes de colegas de la CEPAL, especialmente de la División de Desarrollo Económico: a su Director, Daniel Titelman, y a Ricardo Martner, Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales, por su acogida e inestimables comentarios a los borradores de este libro; y a Sebastián García y Magdalena Rossetti, por su riguroso apoyo en la investigación y contenidos, que más que ayudantes de investigación, los convierte en colaboradores de este libro. Agradece asimismo a Nancy Rivas por su eficiente asistencia.

Además, el autor agradece los valiosos comentarios de Verónica Amarante, Alberto Barreix, Hugo Beteta, Jacqueline Canales, Mónica de Mesa, Koldo Echebarría, Fernando Grafe, Juan Pablo Jiménez, Fidel Miranda, Sandra Novoa, Andrea Palma, Juan Carlos Rivas, Francisco Saffie, Gerardo Uña y Julio Valladares, así como los de los participantes del Vigesimoctavo Seminario Regional de Política Fiscal celebrado en Santiago en marzo de 2016.

Este libro contó con financiamiento del BID. El autor agradece en especial a Jaime Sujoy, Vicepresidente de Finanzas y Administración; José Juan Ruiz, Economista Jefe y Gerente del Departamento de Investigación, y Koldo Echebarría, Representante del BID en Chile.

Las opiniones expresadas en este libro son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las organizaciones.

Diseño de portada: María Luisa Avaria

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121922-7 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-057546-1 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358039-4 (versión ePub)

Número de venta: S.16.II.G.13

LC/G.2688-P

Copyright © Naciones Unidas, 2016

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00733

Esta publicación debe citarse como: Alberto Arenas de Mesa, *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	13
Presentación.....	17
Introducción.....	19
Capítulo I	
El desafío de la sostenibilidad fiscal en América Latina	25
Introducción	25
A. El debate fiscal	29
1. Balance fiscal y deuda	30
2. Ingresos y carga tributaria.....	35
3. Política fiscal contracíclica.....	38
B. Política fiscal en América Latina: el desafío de la sostenibilidad fiscal	39
1. Sostenibilidad fiscal en América Latina: espacio fiscal.....	40
2. Dimensiones de la sostenibilidad fiscal.....	45
C. Sostenibilidad fiscal y economía política	47
D. Sostenibilidad fiscal y desigualdad	49
E. Sostenibilidad fiscal e ingresos públicos: reforma tributaria.....	55
F. Sostenibilidad fiscal y gasto público: eficiencia y calidad.....	60
G. Sostenibilidad fiscal y fortalecimiento de la institucionalidad fiscal	65
H. Sostenibilidad fiscal y población.....	73
I. Sostenibilidad fiscal y dimensión de género	77

- J. Sostenibilidad fiscal y recursos naturales: protección del medio ambiente..... 80
- K. Sostenibilidad fiscal y gobernabilidad del crecimiento 83

Capítulo II

Reformas tributarias en América Latina: el foco

en la equidad tributaria.....	85
A. Sostenibilidad fiscal y reforma tributaria	85
1. Modificaciones tributarias, reformas tributarias y reformas tributarias estructurales.....	95
B. Reformas tributarias en América Latina, 2010-2015.....	96
1. Clasificación de las reformas y modificaciones tributarias.....	96
C. La reforma tributaria del Uruguay de 2006.....	103
1. Objetivos de la reforma.....	105
2. Principales medidas	106
3. Efecto fiscal	108
4. Efecto distributivo	108
D. La reforma tributaria de Colombia de 2012	110
1. Objetivos de la reforma.....	112
2. Principales medidas	112
3. Efecto fiscal	114
4. Efecto distributivo	114
5. Efecto en el mercado laboral	115
6. La reforma tributaria de Colombia de 2014.....	116
E. La reforma tributaria de México de 2013	119
1. Objetivos de la reforma.....	120
2. Principales medidas	121
3. Efecto fiscal	122
4. Efecto distributivo	124
F. El proyecto de ley de reforma tributaria de Costa Rica, 2015-2016	125
1. Objetivos de la reforma.....	129
2. Principales medidas	130
3. Reforma fiscal.....	130
G. Visión de los Ministros de Hacienda de la región	131
H. Revisión de la literatura sobre economía política tributaria.....	135
1. Definiciones: encuentro entre las políticas económicas y el sistema político.....	136
2. Las buenas ideas y la economía política.....	140
I. Economía política de las reformas tributarias.....	141
1. Dimensión económica.....	146
2. Dimensión técnica	148

3. Dimensión institucional.....	150
4. Dimensión política	152
J. Reforma tributaria: instrumento de desarrollo.....	154

Capítulo III

La reforma tributaria de Chile en 2014: un pacto fiscal

para enfrentar la desigualdad	157
Introducción	157
A. La sostenibilidad fiscal y la reforma tributaria en Chile.....	159
1. Un cambio de paradigma en la protección social: de la pobreza a la desigualdad	160
2. El financiamiento sostenible para enfrentar la desigualdad.....	163
3. La reforma tributaria: un debate largamente postergado	164
B. El camino hacia la reforma tributaria de 2014.....	166
1. La reforma tributaria de 1990 y las modificaciones de 1993.....	166
2. Las modificaciones del impuesto al valor agregado (IVA) efectuadas entre 1990 y 2006	168
3. Las modificaciones tributarias de 2010 y 2012	169
4. Las propuestas tributarias de 2012 y 2013	171
C. Cierre del diseño técnico tributario y su debate en el Congreso de 2014	173
1. La aprobación en la Cámara de Diputados	174
2. El acuerdo transversal en el Senado	175
3. El debate sobre la recaudación tributaria y la aprobación de la reforma en el Congreso	177
D. La reforma tributaria de 2014	179
1. Una reforma estructural	179
2. Principales contenidos	182
3. La reducción de la evasión y la elusión.....	193
4. Efectos fiscales.....	197
5. Efectos distributivos.....	200
6. Similitudes de las reformas tributarias estructurales de 1990 y 2014	202
E. La implementación de la reforma	204
1. Procesos simultáneos	204
2. Gradualidad	204
3. Avances en 2014 y 2015.....	207
4. Claves para el proceso de implementación	208
F. Reforzamiento de la institucionalidad tributaria	210
1. Fortalecimiento de la administración tributaria	211

2. Fortalecimiento de los tribunales tributarios y aduaneros	212
3. Nueva institucionalidad para la inversión extranjera.....	213
G. La reforma tributaria y la gobernabilidad del crecimiento en Chile	215
1. Las modificaciones tributarias de 2016.....	215
2. El pacto fiscal para enfrentar la desigualdad	217
Capítulo IV	
Desafíos de la política fiscal en América Latina	221
Introducción	221
A. Buenas prácticas en finanzas públicas para la región.....	223
1. Política fiscal contracíclica.....	224
2. Protección de la inversión pública	225
3. Sostenibilidad de los ingresos.....	226
4. Diversidad de las fuentes de ingreso.....	227
5. Transparencia fiscal	227
6. Responsabilidad fiscal	229
7. Fortalecimiento de la administración fiscal	230
8. Sistemas de evaluación y control de gestión del ciclo presupuestario.....	231
9. Gestión financiera de los activos y pasivos (deuda).....	231
10. Incentivo de los pactos fiscales.....	233
B. Tendencias regionales en reformas tributarias.....	234
1. Aumento de la carga tributaria	235
2. Disminución de los gravámenes sobre el comercio internacional.....	235
3. Consolidación del IVA	235
4. Incremento de la tributación a la renta.....	236
5. Avances en equidad tributaria y mejoras en los efectos distributivos del sistema tributario.....	238
6. Fortalecimiento de la institucionalidad tributaria	238
7. Reducción de la evasión y la elusión.....	239
8. Reducción (eliminación) de exenciones preferenciales.....	240
9. Promoción de acuerdos tributarios transversales.....	241
10. Impuestos al patrimonio, ambientales y locales	242
C. Política fiscal y organismos internacionales.....	243
1. Dimensión de información y conocimiento.....	245
2. Dimensión de apoyo técnico y validación	246
3. Dimensión de apoyo financiero.....	247
4. Dimensión de seguimiento y supervisión	248
D. Política fiscal y gobernabilidad del crecimiento	249
Bibliografía	251

Cuadros

I.1	América Latina (19 países): balance fiscal, resultado global, 2005-2015.....	32
I.2	América Latina (19 países): ingresos públicos, 2005-2015	37
I.3	América Latina (19 países): balance fiscal, resultado primario, 2005-2015.....	43
I.4	América Latina (18 países): coeficiente de Gini, alrededor de 2013.....	51
I.5	América Latina: sistemas de estadísticas de las finanzas públicas, 2015	69
II.1	América Latina (países seleccionados): ingresos fiscales provenientes de la producción de hidrocarburos como proporción de los ingresos totales, 2010-2014.....	87
II.2	América Latina (países seleccionados): ingresos fiscales provenientes de la producción de minerales como proporción de los ingresos totales, 2010-2013.....	88
II.3	América Latina (19 países): carga tributaria 2005-2015.....	89
II.4	América Latina (14 países): tasas de empleo informal, 2009 y 2013	94
II.5	América Latina: clasificación de las reformas y modificaciones tributarias realizadas entre 2010 y 2015.....	97
II.6	América Latina: efecto fiscal estimado de las 17 reformas tributarias realizadas entre 2010 y 2015.....	100
II.7	América Latina (18 países): clasificación según carga tributaria, 2014	101
II.8	América Latina: período de debate legislativo de las reformas tributarias estructurales	102
II.9	América Latina: clasificación de las reformas tributarias estructurales	103
II.10	Uruguay: efecto distributivo de la reforma tributaria de 2006.....	109
II.11	México: recaudación de la reforma tributaria de 2013 propuesta y aprobada, 2014 y 2018	123
II.12	México: efecto recaudatorio de la reforma tributaria de 2013 estimado y efectivo, 2014-2018.....	123
II.13	México: ingresos fiscales derivados del petróleo, 2005-2015.....	124
II.14	América Latina (18 países): escala de justificación de la evasión de impuestos, 2015.....	151
III.1	Chile: estimaciones de octubre de 2013 sobre balance estructural y holgura fiscal, 2014-2017.....	173
III.2	Chile: sistema de renta presunta, enero de 2016	188
III.3	Chile: evasión del impuesto al valor agregado (IVA), 2006-2015.....	194

III.4	Chile: recaudación estimada a partir de la reforma tributaria	198
III.5	Chile: recaudación estimada y efectiva, 2014-2016	199
III.6	Chile: contribución de la población de mayores ingresos a la recaudación del impuesto a la renta, 2015	201
III.7	Chile: carga tributaria del 1% de los contribuyentes de mayores ingresos	201
III.8	Chile: participación de los contribuyentes en la recaudación del impuesto a la renta	201
III.9	Chile: similitudes de las reformas tributarias de 1990 y 2014	203
IV.1	Buenas prácticas en finanzas públicas para la región	223
IV.2	América Latina: intereses de la deuda pública, 2015	232
IV.3	Tendencias regionales en reformas tributarias	234
IV.4	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): recaudación del impuesto a la renta, 1990, 2000, 2005, 2010 y 2014	237

Gráficos

I.1	América Latina: crecimiento del PIB, 1990-2016	26
I.2	América Latina: pobreza e indigencia, años seleccionados, 1990-2015	27
I.3	América Latina: coeficiente de Gini, años seleccionados, 1997-2014	28
I.4	América Latina: ingresos y gastos públicos, resultado primario y global, 1990-2015	31
I.5	América Latina: deuda pública bruta del Gobierno central, 1990-2015	33
I.6	América Latina (19 países): deuda pública bruta, 2015	34
I.7	América Latina (19 países): variación de la deuda pública bruta entre 2010 y 2015	35
I.8	América Latina: ingresos públicos, 1990-2015	36
I.9	América Latina: ingresos tributarios, 1990-2015	37
I.10	América Latina: espacio fiscal, 2000, 2005 y 2010-2016	44
I.11	Regiones del mundo seleccionadas: coeficiente de Gini, alrededor de 2009	50
I.12	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): evolución y estructura del gasto público social, 1990 a alrededor de 2012	53
I.13	América Latina (1990-2014) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1965-2014): carga tributaria y PIB per cápita	59
I.14	América Latina: gasto público social como proporción del gasto público total, 1991-1992 y 2013-2014	62
I.15	América Latina (18 países): período restante del bono demográfico a partir de 2015	75

I.16	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): participación laboral por sexo, 1997-2013	77
I.17	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados): deuda pública neta, 2014	82
II.1	América Latina: participación de los ingresos tributarios en los ingresos públicos, 1990-2015	86
II.2	América Latina: participación de los ingresos tributarios en los ingresos públicos, por grupos de países, 1990-2015	87
II.3	América Latina (19 países): variación de la carga tributaria entre 2000 y 2015	90
II.4	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): ingresos tributarios y su composición, 1990-2014	91
II.5	América Latina (países seleccionados): tasas estimadas de evasión del IVA	93
II.6	Uruguay: balance fiscal primario y global, 1990-2006	104
II.7	Uruguay: participación de los impuestos directos e indirectos en los ingresos tributarios, 1990-2014	107
II.8	Uruguay y América Latina: carga tributaria, 1990-2006	108
II.9	Colombia: balance fiscal primario y global, 1990-2015	111
II.10	Colombia y América Latina: carga tributaria, 1990-2012	114
II.11	Colombia: trabajadores informales, marzo de 2007 a diciembre de 2015	116
II.12	Colombia: estimación de los ingresos públicos sin reforma tributaria, 2014-2018	118
II.13	México y América Latina: carga tributaria, 1990-2013	121
II.14	México: efecto redistributivo de la política fiscal con y sin la reforma tributaria de 2013	125
II.15	Costa Rica: balance fiscal primario y global, 1990-2015	127
II.16	Costa Rica: deuda pública, 1990-2015	128
II.17	Costa Rica: ingresos y gastos públicos, 1990-2015	128
II.18	Grado de dificultad de la implementación de reformas tributarias estructurales en América Latina, considerando las cinco etapas del proceso	134
II.19	Grado de dificultad de la implementación de reformas tributarias estructurales en América Latina, considerando las cinco etapas del proceso y dos dimensiones adicionales	135
III.1	Chile y América Latina: ingreso per cápita, 1990-2014	161
III.2	Chile y América Latina: tasa de pobreza, 1990-2013	161
III.3	Chile y América Latina: coeficiente de Gini, 1997-2013	162
III.4	Chile: gasto social, 1990-1994	167
III.5	Chile: impuesto al valor agregado (IVA), 1989-2006	168

III.6	Chile: tasa del impuesto a la renta de las empresas, 1990-2013.....	170
III.7	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): impuesto a la renta de las empresas, 2013.....	172
III.8	Chile: ingresos públicos, ingresos tributarios e ingresos provenientes del cobre, 1990-2013.....	179
III.9	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): efecto distributivo y progresividad del sistema tributario, 2012	180
III.10	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): carga tributaria con similar PIB per cápita	181
III.11	América Latina, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Chile: proporción de distintos impuestos	182
III.12	Chile: impuesto a la renta empresarial, 2013-2018.....	184
III.13	Chile: recaudación de la reforma tributaria, 2014-2018.....	197
III.14	Chile: inversión extranjera, 2004-2015	215
III.15	Chile y América Latina: carga tributaria y PIB per cápita, 1990-2014.....	219
IV.1	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): gasto público e inversión, 1990-2015	225
IV.2	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): recaudación del IVA, 1990, 2000, 2005, 2010 y 2013	236

Recuadro

I.1	Sostenibilidad fiscal: espacio fiscal.....	42
-----	--	----

Diagrama

I.1	Análisis clásico de la sostenibilidad fiscal.....	40
I.2	Análisis integral de la sostenibilidad fiscal.....	46
I.3	Economía política fiscal	48
I.4	Sostenibilidad e institucionalidad fiscal	66
II.1	Clasificación de las reformas y modificaciones tributarias.....	96
II.2	Impuestos modificados en las 68 reformas o modificaciones tributarias realizadas en América Latina entre 2010 y 2015	98
II.3	El encuentro entre el sistema político y las políticas fiscal y tributaria	141
II.4	Dimensiones de la economía política tributaria.....	144
II.5	La reforma tributaria como instrumento de desarrollo	155

- III.1 Chile: diez hitos principales de la estructura tributaria,
1900-2014..... 158
- III.2 Chile: gradualidad en la implementación de las principales
medidas de la reforma tributaria, 2014-2018 206
- III.3 Chile: impuesto a la renta según la reforma tributaria
2014 y la simplificación de 2016..... 216
- IV.1 Sostenibilidad fiscal y desarrollo sostenido 222
- IV.2 Sostenibilidad fiscal y gobernabilidad del crecimiento..... 222

Prólogo

En todos los foros en que se analiza el futuro de América Latina y el Caribe suele repetirse, con diversos énfasis, la misma pregunta: ¿cómo puede la región sostener y ampliar los importantes avances económicos y sociales alcanzados en las últimas décadas en un contexto de desaceleración y alta volatilidad internacional como el actual?

A la coyuntura internacional se suman problemas endógenos que restringen el desarrollo regional, entre ellos una estructura productiva desarticulada y rezagada, altos niveles de informalidad laboral, insuficientes tasas de inversión con limitada incorporación de progreso técnico, débil gobernanza de los recursos naturales, déficit de servicios públicos y grandes presiones ambientales y energéticas.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la respuesta a esta encrucijada pasa por la construcción de acuerdos nacionales en torno a diversos ámbitos del desarrollo, con un solo principio ético normativo y objetivo último: la igualdad de derechos de las personas. Creemos que se requieren pactos sociales de mediano y largo plazo en áreas como la fiscalidad y la política industrial, el mundo del trabajo y la provisión de bienes públicos, la gobernanza de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental, hoy en riesgo por los contaminantes patrones de producción y consumo.

Como se ilustra en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* que la CEPAL publica desde 2013, la fiscalidad en la región muestra avances importantes desde principios de siglo, pues los ingresos tributarios han aumentado más de 3,3 puntos porcentuales del PIB desde 2000, los déficits

han sido menores en promedio y en 2013 la deuda pública se mantuvo en niveles del 30% del PIB, con proporciones prácticamente iguales de deuda externa e interna. Sin embargo, la desaceleración económica y la volatilidad de los precios de los productos básicos tienden a deteriorar la posición fiscal y, por tanto, deberán redoblar los esfuerzos de consolidación en aquellos países que tienen dificultades de financiamiento.

Pero el pacto fiscal no se limita solo a la vigilancia de la solvencia; también han de acometerse objetivos de distribución del ingreso disponible, de crecimiento potencial de mediano plazo y de desarrollo sostenible. El logro de estos objetivos hace necesaria una acción fiscal más decidida.

En el marco del trigésimo sexto período de sesiones, que tuvo lugar en mayo de 2016 en la Ciudad de México, la CEPAL advirtió que, pese a los esfuerzos que se realizan, los países de América Latina y el Caribe siguen teniendo una baja recaudación tributaria, de apenas un 21% del PIB, mientras que en las naciones desarrolladas la cifra supera el 30% del PIB.

En ese contexto, la CEPAL instó a los Gobiernos a implementar políticas tributarias más progresivas, que aporten a mitigar el impacto de la crisis económica global en la región.

En el documento *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*¹, presentado en el período de sesiones en México, el organismo regional de las Naciones Unidas plantea que combatir los flujos ilícitos y regular los paraísos fiscales puede abrir importantes fuentes de recursos para el financiamiento del desarrollo y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Iniciativas como el Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), con que se busca regular las prácticas tributarias de las multinacionales y evitar la elusión tributaria posibilitada por la manipulación de los precios de transferencia y el arbitraje tributario, complementan esos esfuerzos, que deben considerar también la protección de los planes sociales y el combate a la desigualdad, más allá de la mitigación de la desaceleración.

Un rasgo distintivo de la desigualdad en la región es la elevada fracción de la renta percibida por el decil de los hogares más ricos, un promedio del 32%. La tasa efectiva pagada por este decil es de solo un 5,2% en promedio, debido a la elusión, la evasión, las exenciones y los tratamientos preferenciales del impuesto sobre la renta personal. En efecto, según los estudios de la CEPAL, en la región los sistemas tributarios tienen una incidencia muy limitada en la distribución de la renta, pues el impacto

¹ LC/G.2661(SES.36/4).

progresivo del impuesto sobre la renta es reducido y el IVA es regresivo en varios países.

El éxito de las reformas tributarias, que son necesarias a fin de mejorar la provisión de bienes públicos y reducir la desigualdad de ingresos, dependerá de la capacidad de las autoridades para establecer relaciones virtuosas de reciprocidad con la ciudadanía. El corolario de la ampliación de los recursos fiscales es, por tanto, la necesidad de una transformación de la gestión pública, que apunte a renovar la rendición de cuentas y mejorar la calidad de las finanzas públicas. Por ello, en la segunda década del siglo XXI, es necesario retomar las banderas del pacto fiscal, en particular destacando aquellos aspectos que han permitido una recuperación —paulatina pero real— de la legitimidad de la acción pública y subrayando los desafíos que aún persisten en el ámbito de las finanzas y en la gestión pública.

Esta publicación, que me complace prologar, recoge algunos de estos temas. En el primer capítulo, se aborda el desafío de la sostenibilidad fiscal en América Latina, en un entorno de alta inestabilidad y escaso crecimiento. Esta situación impide una arquitectura fiscal contracíclica y obliga a los países a preocuparse más del financiamiento de las políticas públicas que de su adecuada provisión. Teniendo presentes tales circunstancias, se hace un análisis del espacio fiscal en la región, pero además se revisan extensiones relevantes de la sostenibilidad, tanto de sus componentes (ingresos, gastos, institucionalidad y economía política), como de sus dimensiones transversales: social, de género y ambiental. El autor ha dedicado su vida profesional a la práctica hacendaria y presupuestaria, pero no deja de resaltar que “la sostenibilidad fiscal es un poderoso activo que toma años construir”. Y agrega que, de la misma manera que los temas sociales no se juegan solo en dicho ámbito, “la sostenibilidad fiscal no se juega solo en la dimensión fiscal”.

Por cierto, el desafío del desarrollo sostenible supone una amplia movilización de recursos internos y, por ende, hace necesaria la realización de reformas tributarias. En el segundo capítulo del libro, se examinan las reformas tributarias que el autor califica de estructurales, es decir, que transforman tanto los objetivos de política como los sistemas tributarios vigentes. El autor identifica cinco de ellas: la del Uruguay de 2006, la de Colombia de 2012, la de México de 2013, el proyecto de ley de reforma de Costa Rica en debate en 2015 y 2016, y la reforma de Chile de 2014, que es objeto de análisis del tercer capítulo. Luego de una detallada descripción de estas reformas, el autor se detiene en el examen de su economía política, enfatizando la importancia de la construcción de pactos fiscales, que son la base para el desarrollo de transformaciones estructurales de mediano y largo plazo.

El autor, quien fuera principal impulsor de las importantes reformas estructurales iniciadas en Chile a partir de 2014, dedica el tercer capítulo del libro a la descripción de lo que denomina “un pacto fiscal para enfrentar la desigualdad”. Más allá de los contenidos y de la complejidad de la implementación, detalladamente descritos en el libro, los objetivos de la reforma tributaria chilena siempre fueron explícitos: preservar la sostenibilidad fiscal en un entorno externo menos favorable, financiar las reformas en materia de la provisión de bienes públicos esenciales, en especial en educación y salud, y también reforzar un principio fundamental de los sistemas tributarios, aquel que estipula que el que tiene más debe pagar más. En palabras del autor, “la reforma tributaria de 2014 en Chile ha sido un pacto fiscal explícito, en el entendido de que se requiere enfrentar la acentuada desigualdad a través de una política fiscal responsable, que otorgue sostenibilidad financiera a las políticas y programas públicos”.

Finalmente, el cuarto capítulo es un intento —exitoso— de recopilación, a la luz de la experiencia de Alberto Arenas, de los desafíos de la política fiscal en la región. Como también lo ha sostenido la CEPAL en muchos de sus documentos recientes, el autor destaca, entre otros retos, la necesidad de consolidar políticas contracíclicas, protegiendo la inversión pública, reforzando la transparencia y fortaleciendo los sistemas de evaluación y control del presupuesto. Estos propósitos pueden transformarse en poderosos incentivos para continuar construyendo los pactos fiscales por el crecimiento y la igualdad que tanto requiere la región en la actual encrucijada.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Presentación

El desarrollo de las instituciones en América Latina y el Caribe es una revolución silenciosa pero necesaria para el crecimiento sostenido de nuestra región, en la que persisten desigualdades económicas y sociales insatisfechas. Por ello, nuestros Gobiernos están permanentemente empeñados en fortalecer instituciones que permitan llevar adelante las políticas públicas de la manera más eficiente, eficaz y transparente posible, en beneficio de sus ciudadanos.

La mejora de las instituciones y las políticas fiscales no solo constituye uno de los mayores retos que enfrenta la región, sino también una de las oportunidades más relevantes para ampliar sus posibilidades de desarrollo económico y social.

La gestión de la política y la administración tributaria ha venido experimentando una notable transformación en los países de la región, impulsada en gran medida por la necesidad de alcanzar la sostenibilidad fiscal.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoya desde hace muchos años los esfuerzos de los países por modernizar sus políticas y administraciones tributarias, con el fin de generar recursos de la manera más eficiente y racional posible para financiar los programas públicos y los proyectos prioritarios de desarrollo.

Las reformas impulsadas por nuestros países han fortalecido la calidad de la gestión macrofiscal en la región y contribuido a la mejora económica que se observa desde inicios de la década pasada. Sin embargo,

como lo demostraron los recientes episodios de crisis económicas, es necesario seguir avanzando en este proceso de mejoramiento, ante la creciente conciencia de que una región que tiene tantas posibilidades de progreso debe adecuar sus instituciones para que respondan a nuevos y viejos desafíos.

Desde el BID, continuamos insistiendo en que se debe encarar con rigor y decisión la reforma de los sistemas tributarios para que se conviertan en auténticos instrumentos de crecimiento y desarrollo inclusivo. Avanzar hacia una nueva generación de reformas tributarias es una de las asignaturas pendientes de nuestra región.

En este libro, desde la perspectiva que le otorga su amplia experiencia, Alberto Arenas de Mesa destaca la importancia de la política tributaria para alcanzar la sostenibilidad fiscal y analiza los aspectos clave de las reformas impositivas, incluidas las lecciones y la aplicación de mejores prácticas, a partir de los exitosos procesos por los que atravesó recientemente la región en esta materia. Estoy seguro de que esta publicación, auspiciada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el BID, será un recurso de gran utilidad para académicos, expertos y, sobre todo, para los funcionarios de gobierno que aspiran al logro de mejores resultados de desarrollo en beneficio de sus ciudadanos.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Introducción

El mayor cambio de paradigma en la accidentada travesía de América Latina hacia el logro del desarrollo sostenido ha sido sumar al crecimiento inclusivo —tan necesario y esencial— el decidido enfrentamiento de la desigualdad en todas las dimensiones. La desigualdad obstaculiza los esfuerzos por alcanzar tanto una sociedad efectivamente democrática como un desarrollo sostenido.

El debate sobre este cambio se da en una coyuntura económica de desaceleración en la que abundan las proyecciones económicas desalentadoras. De acuerdo con las proyecciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2016), América Latina crecería un -0,5% en 2016 y tendría una modesta recuperación del 1,5% en 2017. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016a), considerando su heterogeneidad, la región se contraería alrededor del 0,8% en 2016. Es decir, América del Sur registraría un crecimiento estimado del -2,1% y Centroamérica crecería un 3,8%. Si a las proyecciones económicas de 2016 se agrega el crecimiento efectivo de América Latina en 2014 (0,9%) y 2015 (-0,5%), el crecimiento promedio sería levemente negativo en el trienio 2014-2016.

Los indicadores sociales evidencian los efectos de esta desaceleración, ya que la pobreza e indigencia en la región aumentaron en 2015 respecto de 2014, y la tasa de desempleo urbana se incrementó del 6% al 6,5% entre 2014 y 2015. Este contexto económico y social condiciona a la política fiscal a adoptar un papel activo, tanto para impulsar la estabilidad económica como para enfrentar la desigualdad.

La CEPAL ha realizado un significativo aporte en lo que respecta a la concepción del desarrollo sostenible para América Latina y el Caribe. Varias de sus publicaciones, especialmente las de la trilogía de la igualdad (CEPAL, 2010, 2012b, 2014b) y el documento presentado en el trigésimo sexto período de sesiones (CEPAL, 2016b), constituyen una contribución evidente en cuanto a plantear, entre otros temas, que el modelo de desarrollo sostenible requiere enfrentar con decisión la desigualdad y advertir que no optar por esta línea limitaría seriamente la capacidad de desarrollo en la región.

La sostenibilidad fiscal fortalece ambos pilares del desarrollo sostenido: promueve la necesaria estabilidad para alcanzar el crecimiento inclusivo y permite el financiamiento de las políticas públicas que generan igualdad. En este libro se exploran e identifican las distintas dimensiones de las finanzas públicas que impulsan la sostenibilidad fiscal y se agrega a los debates sobre espacio fiscal o sendas sostenibles de deuda (análisis clásico de la sostenibilidad fiscal) un análisis complementario que integra las tendencias en ingresos y gastos públicos, la institucionalidad fiscal, la economía política fiscal y otros aspectos que pueden condicionar la política fiscal regional, como los temas sociales, ambientales, demográficos y de género.

En el área de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal está relacionada con el concepto de solvencia. Cuando los economistas hablan de solvencia, la mayoría de las veces se refieren a la capacidad del gobierno de afrontar sus obligaciones a través del tiempo, en especial las relacionadas con el servicio de la deuda pública. Otra manera de referirse a la sostenibilidad fiscal es la capacidad de un gobierno para mantener en forma indefinida un conjunto de políticas sin dejar de ser solvente.

Un aspecto fundamental de lo propuesto en este libro es entender al conjunto de políticas públicas que enfrentan la desigualdad, entre ellas la política fiscal, como parte de las tareas de un gobierno para alcanzar un desarrollo sostenido. La sostenibilidad fiscal es una pieza fundamental de esta amalgama, que no solo pertenece al ámbito de lo económico o fiscal, sino también al corazón de la sostenibilidad de las políticas públicas.

Una senda óptima de ingresos públicos y, por tanto, de ingresos tributarios es gravitante para alcanzar y fortalecer la sostenibilidad fiscal en la región, debido a la alta participación de estos ingresos en el total de ingresos públicos. El sistema tributario es una de las variables que condiciona la evolución y profundidad de la política fiscal y, con ello, tanto el financiamiento sostenible de las políticas públicas como los potenciales efectos de estas políticas en la población. En este marco, uno de los principales desafíos para la región es que la política tributaria y las reformas tributarias se transformen en un poderoso instrumento de desarrollo, que robustezca la sostenibilidad fiscal.

Un buen número de decisiones en materia de políticas públicas se relaciona con la tributación y esta se vincula con casi todos los aspectos de la economía y la sociedad. En los últimos 25 años, los ingresos tributarios han crecido a tasas superiores a las de los ingresos públicos totales en la región. En algunos países, de hecho, estos aportan casi el total de los ingresos públicos y, en promedio, representan el 81% de los ingresos totales. La presión tributaria en América Latina ha aumentado en las últimas décadas, pero continúa siendo baja en términos relativos, en especial al compararla con otras regiones e incluso con el nivel de desarrollo latinoamericano. En 1965, por ejemplo, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) alcanzaron, en promedio, una presión tributaria del 4% del PIB, más alta que el promedio registrado en América Latina en 2014. Esta brecha, que existe hace más de 50 años, fue del 13,4% del PIB en 2014 y se proyecta que baje a un dígito recién en torno a 2030 (asumiendo que la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios en la región sea similar a la registrada en los últimos 15 años y que en los países desarrollados la carga tributaria se estabilice).

Para que la carga tributaria sea consistente con el nivel de desarrollo que alcanzará la región en el siglo XXI, se requiere que en la próxima generación de reformas tributarias (2016-2030) se profundice el rumbo de las transformaciones impositivas implementadas durante los últimos diez años. Considerar las distintas dimensiones que afectan los resultados tributarios y fiscales será parte de los desafíos de la política fiscal. Por tanto, las dimensiones técnicas, económicas, institucionales y de economía política tributaria deberán ser debidamente ponderadas para alcanzar dichos objetivos.

La diversidad de esquemas impositivos que coexisten en América Latina muchas veces se explica tanto por la calidad institucional de la administración tributaria, como por la economía política tributaria existente en cada país. Las variadas perspectivas y dimensiones consideradas en la economía política tributaria dan cuenta de los numerosos aspectos a tener en consideración a la hora de planificar una posible modificación o reforma tributaria. En la literatura tributaria hay consenso respecto de la influencia de la economía política en la viabilidad y en los resultados de una reforma tributaria. El abismo entre los responsables de políticas públicas buenos y no tan buenos radica en entender y gestionar esta simple conjetura, que también es la habilidad de administrar una delicada ecuación que contiene las ideas, el poder, la ambición de cambios y la negociación de los intereses de los distintos actores.

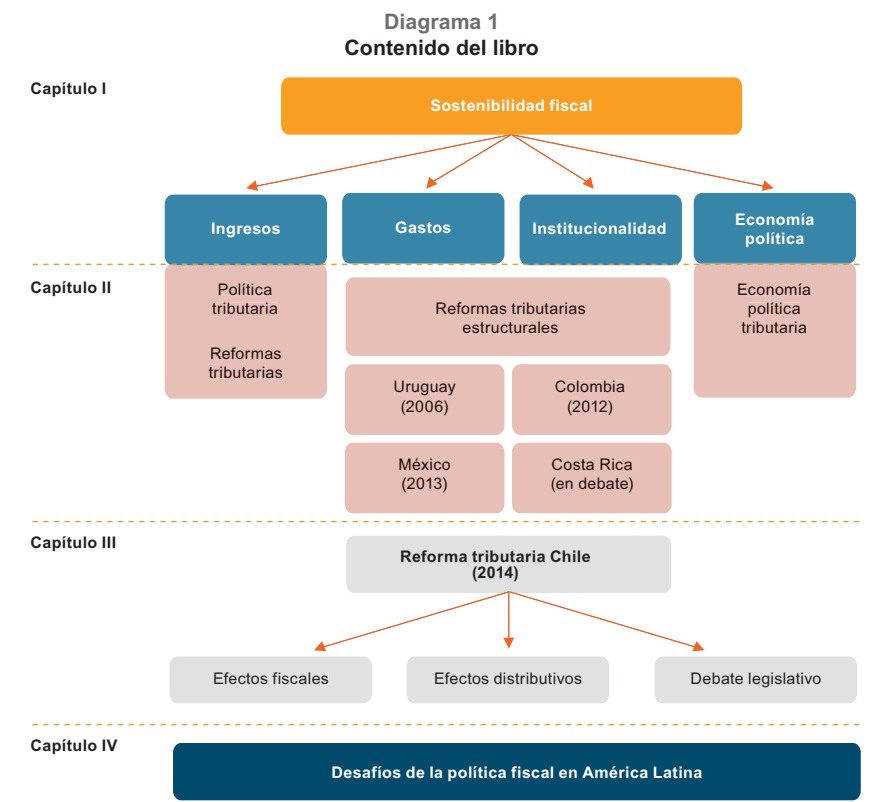
El desafío de la política fiscal y de la sostenibilidad fiscal será avanzar en la construcción de un marco analítico y de bases sólidas para lograr, entre otros, el objetivo de dar gobernabilidad al crecimiento en América Latina. Sin sostenibilidad fiscal no será posible avanzar en un desarrollo sostenido.

Escribir este libro implicó una aproximación a mis 25 años como economista dedicado a las políticas públicas y a mis 18 años de experiencia laboral en el Ministerio de Hacienda de Chile, donde me desempeñé como Director de Presupuestos (2006-2010) y Ministro de Hacienda (2014-2015), vinculado especialmente a las finanzas públicas y a la política fiscal. Fui un actor privilegiado de las políticas y reformas fiscales que se implementaron en las últimas décadas en Chile, algunas de las cuales marcaron hitos, como la aplicación de la Política Fiscal de Balance Estructural (2001) y el diseño y tramitación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (2006). También me tocó liderar procesos de modernización estructurales en el sector público chileno, entre ellos, la reforma al Servicio Civil y la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (2003), y las reformas estructurales previsional (2008) y tributaria (2014). Además de sólidos contenidos técnicos, cada uno de estos cambios se caracterizó por aprobarse en el marco de un acuerdo (pacto) transversal, que le da sostenibilidad para beneficiar tanto a las generaciones actuales como a las futuras.

Los pactos fiscales y los acuerdos tributarios transversales son una pieza fundamental para el desarrollo e implementación de políticas públicas que promuevan el crecimiento y enfrenten la desigualdad en la región. La gestión de la economía política (fiscal/tributaria) marca la diferencia de procesos que terminan con la puesta en marcha de reformas estructurales y que avanzan en la consolidación de la sostenibilidad fiscal en la región.

El libro se estructuró en cuatro capítulos, además de esta Introducción (véase el diagrama 1). En el capítulo I se presenta un debate actualizado sobre política fiscal en la región, con estadísticas de los últimos 25 años. Se proporciona un marco teórico de la sostenibilidad fiscal y se incluyen resultados sobre el espacio fiscal efectivo de 18 países de América Latina entre 2000 y 2015 y las estimaciones de espacio fiscal para 2016.

En el capítulo II se pone énfasis en la importancia de la política tributaria para alcanzar la sostenibilidad fiscal, en especial en el papel de las reformas tributarias. Se presenta una clasificación de las 68 modificaciones y reformas tributarias realizadas entre 2010 y 2015 en América Latina y se desarrollan los casos de las reformas tributarias estructurales de los últimos años: Uruguay (2006), Colombia (2012) y México (2013). También se considera la reforma de Costa Rica, que se está debatiendo desde agosto de 2015. En este capítulo se incluye, además, una revisión de la literatura de la economía política tributaria y de las claves de las reformas tributarias y la sostenibilidad fiscal para entregar gobernabilidad al crecimiento en la región.



Fuente: Elaboración propia.

El capítulo III se dedica a la reforma tributaria estructural de Chile en 2014, que en régimen, es decir, una vez aplicados plenamente todos los aspectos de la misma, se estima recaudará un 3% del PIB en forma progresiva y concentrará la recaudación en los sectores de más altos ingresos. Se abordan desde distintas hipótesis para explicar por qué transcurrieron 24 años sin reformas tributarias estructurales en Chile hasta las distintas etapas de la reforma de 2014: diseño en el gobierno, tramitación parlamentaria, implementación, principales contenidos, efectos fiscales, efectos distributivos y economía política. También se incluye un análisis de las simplificaciones aprobadas en enero de 2016, que resguardan todos los objetivos iniciales de la reforma de 2014.

Las grandes reingenierías tributarias en el Estado suelen rendir exigüos resultados durante la administración que las estudia, diseña e implementa, y la mayoría de las veces generan descontento en la población en el corto plazo, lo que consume importantes puntos de popularidad. La

reforma tributaria puesta en marcha en Chile en 2014 no fue la excepción en los meses que siguieron a la entrada en vigor de los cambios. Sin embargo, los resultados en recaudación de 2014 y 2015 fueron bastante auspiciosos y superaron las estimaciones. Sumados a la constatación de que el diseño técnico generará efectos positivos en la distribución del ingreso, estos resultados forman parte de los factores que hacen pensar que los efectos positivos de la reforma tributaria de 2014 prevalecerán sobre las críticas ligadas a una coyuntura de desaceleración económica.

El capítulo IV, que cierra este libro, está dedicado a los encargados de formular las políticas públicas. Se incluyen las mejores prácticas en política fiscal y las tendencias de las reformas tributarias de los últimos años en la región, que pueden servir de guía para futuros procesos similares en América Latina. También se analiza la relación entre la política fiscal y los organismos internacionales, así como el vínculo entre la política fiscal y la gobernabilidad del crecimiento.

Este trabajo está orientado tanto a economistas como a profesionales que trabajan en el área económica del sector público o se dedican a la investigación en el ámbito de las políticas públicas desde los organismos internacionales y la academia. En especial, está dirigido a quienes están en la búsqueda de finanzas públicas modernas que permitan la construcción de una política fiscal que destrabe la inercia e impulse cambios estructurales en pro de reducir la desigualdad en América Latina.

Capítulo I

El desafío de la sostenibilidad fiscal en América Latina

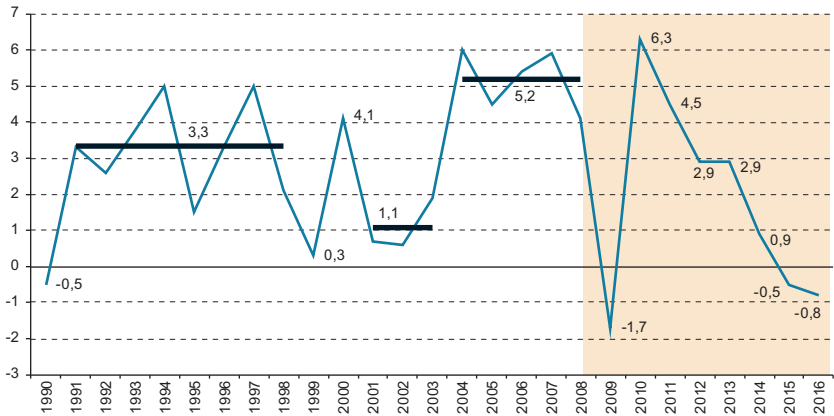
Introducción

América Latina ha enfrentado abruptos vaivenes económicos en los últimos 25 años, entre ellos las crisis económicas en México (1994) y la Argentina (2001), el contagio de la crisis asiática (1998-1999), el auge del precio de los productos básicos (2004-2008), la crisis financiera internacional (2008-2009) y el fin del buen ciclo de los productos básicos (2014-2016). Estos altibajos, sumados a las frecuentes catástrofes naturales (terremotos, tsunamis, huracanes y sequías), han dejado en evidencia que la inestabilidad económica sigue siendo una de las principales características de la región (Fuentes, 2014). Por lo tanto, avanzar en la consolidación de finanzas públicas orientadas a garantizar la sostenibilidad fiscal debería transformarse en un sólido pilar del modelo de desarrollo futuro de la región, debido a su impacto en el financiamiento sostenido de las políticas públicas y a su rol en la gobernabilidad del crecimiento.

Una mirada a las tasas de crecimiento regional confirma este diagnóstico de inestabilidad. En el gráfico I.1 se presenta la evolución de la tasa de crecimiento anual del PIB entre 1990 y 2016, que alcanzó un promedio del 2,9%. Las favorables tasas de crecimiento de los años noventa (en promedio de un 3,3% entre 1991 y 1998) terminaron afectadas por el contagio de la crisis asiática, de modo que en 1999 se produjo un crecimiento de apenas un 0,3%. Sin embargo, la recuperación fue

inmediata y el crecimiento registró una tasa del 4,1% en 2000 y una tasa promedio del 1,1% entre 2001 y 2003. Por su parte, el positivo ciclo de los productos básicos, entre otras variables, permitió un crecimiento promedio del 5,2% entre 2004 y 2008. En 2009, la crisis financiera internacional afectó nuevamente a la región, cuya economía se contrajo un 1,7%; pero, a diferencia de lo ocurrido en otras regiones, en América Latina las economías se recuperaron con rapidez y el crecimiento repuntó a un 6,3% en 2010. Posteriormente, se produjo una disminución constante de la tasa de crecimiento promedio en el período comprendido entre 2011 y 2015, que —con el fin del buen ciclo de los precios de los productos básicos— redundó en una contracción del 0,5% en 2015 y una proyección de crecimiento del -0,8% para 2016¹.

Gráfico I.1
América Latina: crecimiento del PIB, 1990-2016^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2016. Documento informativo, Santiago, julio de 2016 y CEPAL, información oficial.

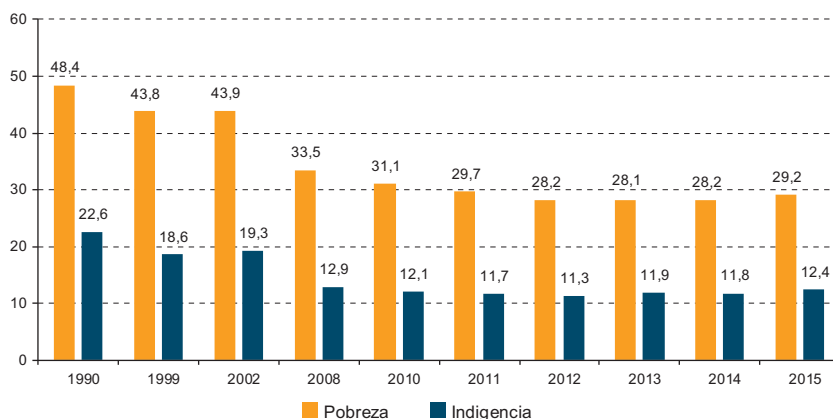
^a El dato de 2016 corresponde a una proyección de la CEPAL.

Otros de los indicadores más relevantes de la región son los índices de pobreza e indigencia. La pobreza disminuyó de manera considerable entre 1990 y 2015, como se observa en el gráfico I.2. El crecimiento económico y la inversión en políticas públicas en el área de la protección social, entre otros factores, permitieron que 29 millones de personas

¹ Los promedios no permiten visualizar las diversas realidades económicas de las subregiones o países. Por ejemplo, el crecimiento promedio del -0,5% en 2015 incluye un positivo desempeño del 7,0% en la República Dominicana y del 5,8% en Panamá, así como un resultado del -3,9% en el Brasil y del -5,7% en la República Bolivariana de Venezuela.

salieran de la pobreza y otros 20 millones salieran de la indigencia en los últimos 25 años. La mayor disminución de la pobreza se produjo entre 1990 y 2010, período en el que pasó del 48,4% al 31,1%. Tras esta significativa reducción, en los últimos cinco años los niveles de pobreza e indigencia no han experimentado mayores variaciones y en la última medición, de 2015, tendieron a una moderada alza respecto de 2014, alcanzando un 29,2% y un 12,4%, respectivamente. De forma consistente con lo anterior, las tasas de desempleo urbano aumentaron de un 6% en 2014 a un 6,5% en 2015 (CEPAL/OIT, 2016).

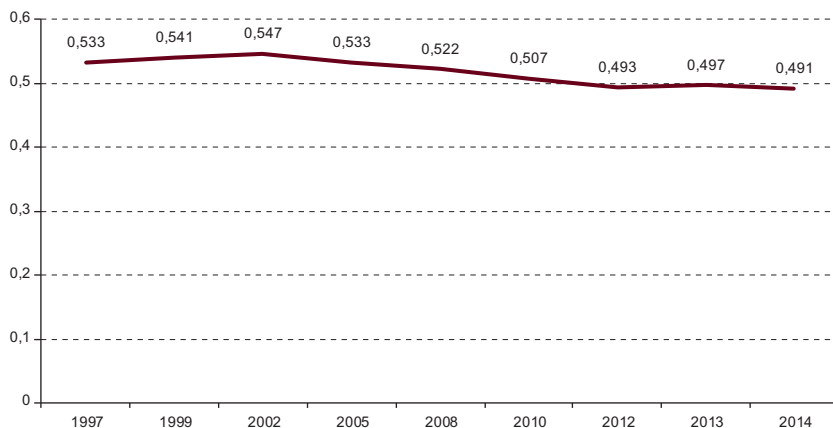
Gráfico I.2
América Latina: pobreza e indigencia, años seleccionados, 1990-2015
(En porcentajes de la población)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama Social de América Latina, 2015. Documento informativo", Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600227_es.pdf?sequence=1.

Un tercer indicador regional, que ha mostrado resultados poco significativos en los últimos 25 años, es la desigualdad (medida a través del coeficiente de Gini), que se ha mantenido prácticamente constante en los últimos años (véase el gráfico I.3). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha consignado en distintas publicaciones que América Latina es la región más desigual del planeta (CEPAL, 2016d). Entre 1997 y 2002 se observó un aumento del coeficiente de Gini de 0,014 puntos, con lo que en el último año mencionado llegó a su nivel más alto, de 0,547. Pese a que se produjo una ligera mejora en los años posteriores a 2002, este indicador sigue presentando a América Latina como una región con altos y persistentes niveles de desigualdad (Bárcena y Prado, 2016).

Gráfico I.3
América Latina: coeficiente de Gini, años seleccionados, 1997-2014



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama Social de América Latina, 2015. Documento informativo", Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600227_es.pdf?sequence=1 y CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, diciembre de 2014.

En suma, América Latina se ha caracterizado en los últimos 25 años por: i) un crecimiento económico moderado; ii) una marcada volatilidad económica; iii) una disminución de la pobreza y la indigencia, con un estancamiento en los últimos cinco años, y iv) una constante y alta desigualdad de la distribución del ingreso.

Paralelamente, la política industrial ha retrocedido en América Latina (según algunos, ha desempeñado solo un papel secundario en el desarrollo económico de la región), mientras que la política monetaria se ha convertido en una herramienta generalizada para estabilizar los niveles de precios y empujar el crecimiento.

La política fiscal, por su parte, exhibe una alta heterogeneidad. Algunos países cuentan con políticas fiscales que operan sobre bases institucionales simples y en otros dichas bases son considerablemente más avanzadas. Hay casos en que las autoridades fiscales gozan de credibilidad y cuentan con la confianza de la ciudadanía, mientras que en otros su rango de acción es menor, debido principalmente a la falta de confianza y a la debilidad institucional.

Cuando la política fiscal avanza hacia la sostenibilidad fiscal, se fortalecen los dos pilares del desarrollo sostenido (crecimiento inclusivo e igualdad). En este capítulo se exploran las distintas dimensiones de las finanzas públicas que impulsan la sostenibilidad fiscal, agregando a los debates sobre espacios fiscales o sendas sostenibles de deuda —es decir, al análisis clásico—, un análisis complementario que integra las tendencias

en ingresos y gastos públicos, la institucionalidad fiscal, la economía política fiscal y otras dimensiones que potencialmente condicionan la política fiscal regional, como son las dimensiones social, ambiental, demográfica y de género.

En el área de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal está relacionada con el concepto de solvencia. Cuando los economistas utilizan este concepto, la mayoría de las veces se refieren a la capacidad del Gobierno de afrontar sus obligaciones y, en especial, a la forma como estas se relacionan con el servicio de la deuda pública. La sostenibilidad fiscal también puede referirse a la capacidad de un Gobierno para mantener en forma indefinida un conjunto de políticas sin dejar de ser solvente. Un aspecto fundamental de lo que se propone en este capítulo es entender el conjunto de políticas públicas, entre ellas la política fiscal, que enfrentan la desigualdad como parte de las tareas (obligaciones) de un Gobierno para alcanzar un desarrollo sostenido en América Latina. La sostenibilidad fiscal se transforma en una pieza fundamental de este armado que no solo pertenece al reino de lo económico o lo fiscal, sino que también al corazón de la sostenibilidad de las políticas públicas.

A. El debate fiscal

A pesar de las diversas realidades económicas y fiscales, los países de América Latina intentan transitar hacia una arquitectura fiscal contracíclica, con transparencia fiscal y sostenibilidad financiera (véase un análisis de buenas prácticas en finanzas públicas en el capítulo IV).

En 2014 y 2015, la región se vio enfrentada al fin del ciclo de buenos precios de las materias primas que, junto con otros factores, sustentó el auge del crecimiento que tuvo lugar entre 2004 y 2013 (exceptuando la crisis financiera internacional en 2009). Esto se ha traducido en que, entre otras materias, los países busquen fuentes alternativas de ingresos que permitan financiar en forma estable los gastos y las políticas públicas. Los ingresos públicos han estado aumentando sostenidamente, en especial debido a un aumento de los ingresos tributarios.

Los sistemas tributarios de la región se caracterizan por una alta participación de los impuestos indirectos (impuestos al consumo, como el IVA) por sobre los directos (impuesto a la renta), debido a que los primeros son más simples de recaudar y se basan en una economía política más ligera que los segundos (véase el capítulo II). La administración fiscal se caracteriza por tener al menos tres funciones: por un lado, la administración tributaria que, entre otras materias, es la encargada de la recaudación de los ingresos públicos (por medio de instituciones de recaudación tributaria y, en algunos casos, empresas del Estado); por otro, una institucionalidad presupuestaria

encargada de gestionar, aprobar, ejecutar y evaluar el gasto público, y —por último— la gestión financiera de la deuda pública. Su evolución ha dado origen a leyes de responsabilidad y transparencia fiscal, reglas fiscales y la creación de fondos de estabilización, que han contribuido a la construcción de una arquitectura fiscal contracíclica en la región.

Un elemento importante en este paradigma fiscal regional es el nivel y la composición de la deuda pública. Niveles altos de deuda representan obstáculos constantes para alcanzar un equilibrio fiscal y generan efectos que se transfieren a las demás esferas de la economía; por ejemplo, la imposibilidad de financiar gasto con deuda en casos extremos abre flancos de vulnerabilidad externa.

Los avances en materia de política fiscal en la región han sido numerosos, entre ellos, el tránsito desde el análisis estático del balance fiscal, caracterizado por el equilibrio parcial, hacia uno de sostenibilidad fiscal, que considera un equilibrio general intertemporal y cuyo objetivo final es alcanzar un financiamiento sostenible de las políticas públicas y del desarrollo.

El desafío de la sostenibilidad fiscal incorpora una perspectiva dinámica e intertemporal al análisis de la política fiscal. En este sentido, los déficits o superávits en el balance fiscal se consideran situaciones temporales que no debieran afectar radicalmente la acción fiscal de mediano y largo plazo. Por lo tanto, ya no solo se buscan equilibrios en un determinado momento, sino que las decisiones fiscales deben ser evaluadas sobre la base de su impacto tanto presente como de mediano plazo.

En esta década, el debate fiscal ha abarcado tanto el análisis macro de la contraciclicidad de la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda, como el análisis micro de los ingresos públicos, la arremetida de los ingresos tributarios y la eficiencia del gasto público en un contexto de desaceleración económica marcado por el auge y la caída del precio de los productos básicos. En esta sección se revisan las tendencias de América Latina en las dimensiones clásicas de la política fiscal. En primer lugar, se abordan los balances fiscales y la deuda. En segundo lugar, se presenta una revisión de los ingresos públicos, con énfasis en su composición. En tercer lugar, se hace un repaso del avance de la arquitectura contracíclica de la política fiscal.

1. Balance fiscal y deuda

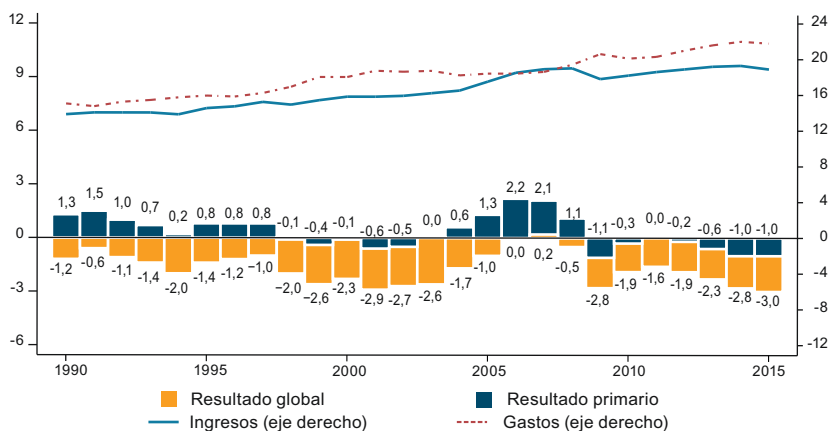
La deuda pública y el balance fiscal han sido una constante preocupación en la región desde hace décadas. Debido a la crisis de la deuda latinoamericana, el endeudamiento promedio alcanzó niveles cercanos

al 96% del PIB a finales de la década de 1980; de hecho, en algunos países el endeudamiento llegó a superar el 100% del PIB, como fue el caso de Nicaragua y Panamá (CEPAL, 2015a).

A lo largo del período comprendido entre 1990 y 2015, los niveles de gasto público superaron a los ingresos totales (la excepción solo se registró en 2006 y 2007). Así, el balance global ha estado marcado por déficits que, en promedio, la institucionalidad fiscal ha logrado administrar.

En el gráfico I.4 se presentan los ingresos y los gastos públicos (representados por líneas) y el resultado fiscal primario y global (representados por barras) como promedios de la región (en porcentajes del PIB). Entre 1990 y 2015 no han existido grandes desequilibrios en el balance primario, un 66% del período ha sido superavitario y los déficits (primarios) se han concentrado entre 2010 y 2015. El balance global ha sido deficitario durante todo el período 1990-2015, con las excepciones de 2006 (cuando fue del 0% del PIB) y 2007 (cuando se registró el único superávit, del 0,2% del PIB). En 2014 y 2015 llama la atención que las cifras de los balances fiscales hayan sido muy similares a las registradas en 2009, en plena crisis financiera internacional. El término del ciclo de los altos precios de los productos básicos ha generado un cuadro de mayor estrechez fiscal en la región, como se analizará más adelante (véase la sección B).

Gráfico I.4
América Latina: ingresos y gastos públicos, resultado primario y global, 1990-2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo*, Santiago, julio de 2016 y CEPAL, información oficial.

En el cuadro I.1 se muestra el balance fiscal (resultado global) desagregado por países de los últimos diez años. En general, se aprecia una tendencia a un mayor déficit, que se traduce en que, aun cuando existe espacio fiscal, este se ha visto reducido en los últimos cinco años. En 2015, todos los países presentaron un déficit global, con la excepción de Haití, y dos mostraron resultados globales con déficits superiores al 5% del PIB: Brasil (-9,3%) y Costa Rica (-5,9%). Algunos países como Chile (-2,2%) y Colombia (-3,0%) tienen balances negativos, pero esto es principalmente producto de una decisión fiscal deliberada para enfrentar el ciclo económico bajo. Los menores déficits se presentaron en Nicaragua (-0,7%), El Salvador (-1,1%) y el Paraguay (-1,7%).

Cuadro I.1
América Latina (19 países): balance fiscal, resultado global, 2005-2015
(En porcentajes del PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
América Latina	-1,0	0,0	0,2	-0,5	-2,8	-1,9	-1,6	-1,9	-2,3	-2,8	-3,0
Argentina	0,3	0,8	0,5	0,6	-0,7	-0,1	-1,9	-1,8	-2,5	-4,3	-3,1
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	-2,3	3,5	2,3	0,0	-2,0	-0,1	-1,1	1,8	1,4	-2,5	-4,1
Brasil	-3,6	-2,8	-1,8	-0,7	-3,4	-1,6	-2,4	-1,8	-2,6	-5,3	-9,3
Chile	4,3	7,3	7,8	3,9	-4,4	-0,5	1,3	0,6	-0,6	-1,6	-2,2
Colombia	-4,0	-3,4	-2,7	-2,3	-4,1	-3,9	-2,8	-2,3	-2,3	-2,4	-3,0
Costa Rica	-2,1	-1,1	0,6	0,2	-3,4	-5,1	-4,1	-4,4	-5,4	-5,7	-5,9
Ecuador	-0,4	-0,2	-0,1	-1,0	-4,2	-1,6	-1,6	-2,0	-5,8	-6,4	-3,6
El Salvador	-1,0	-0,4	-0,2	-0,6	-3,7	-2,7	-2,3	-1,7	-1,8	-1,6	-1,1
Guatemala	-1,7	-1,9	-1,4	-1,6	-3,1	-3,3	-2,8	-2,4	-2,1	-1,9	-1,4
Haití	-0,5	0,0	-1,6	-1,3	-1,3	0,0	1,6	1,7	-1,4	-0,9	0,1
Honduras	-2,2	-1,1	-3,1	-2,5	-6,0	-4,7	-4,6	-6,0	-7,9	-4,4	-3,1
México ^b	-1,1	-1,7	-1,9	-1,6	-2,2	-2,7	-2,5	-2,6	-2,3	-3,2	-3,5
Nicaragua	-1,4	0,1	0,3	-0,9	-1,7	-0,7	0,5	0,5	0,1	-0,3	-0,7
Panamá	-3,7	0,2	1,1	0,3	-1,4	-2,4	-3,3	-2,6	-3,8	-4,0	-4,2
Paraguay	0,6	0,6	1,0	2,2	0,1	1,3	1,0	-1,7	-1,7	-1,1	-1,7
Perú	-0,7	1,6	1,7	2,2	-1,5	0,1	1,0	1,3	0,5	-0,5	-2,9
República Dominicana	-0,1	0,0	0,6	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1	-5,2	-2,7	-2,6	-2,5
Uruguay	-1,6	-1,0	-1,6	-1,1	-1,5	-1,1	-0,6	-1,9	-1,5	-2,3	-2,8
Venezuela (República Bolivariana de)	1,6	0,0	3,0	-1,2	-5,0	-3,6	-4,0	-4,9	-1,9	-1,6	-1,8

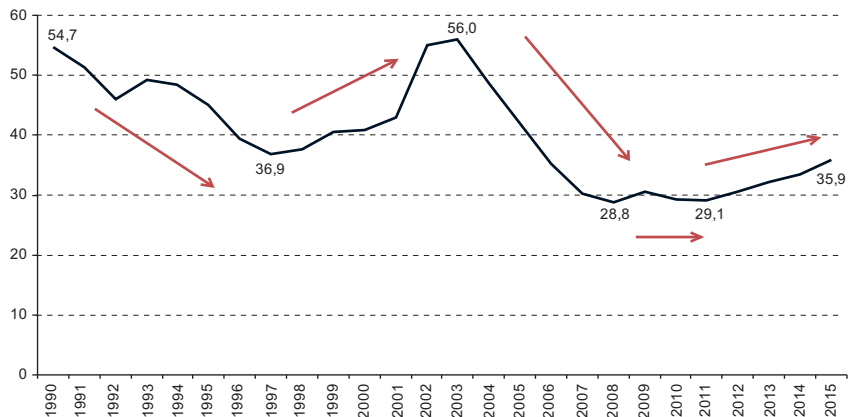
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo*, Santiago, julio de 2016 y CEPAL, información oficial.

^a La cobertura institucional corresponde al Gobierno general.

^b La cobertura institucional corresponde al sector público federal.

Los resultados de los balances globales y primarios han caracterizado la evolución de la deuda pública. En términos generales, al analizar los últimos 25 años en la región se observa que los altos niveles de deuda disminuyeron en términos absolutos de un 54,7% del PIB en 1990 a un 35,9% del PIB en 2015; sin embargo, a lo largo de dicho período se observan alzas y bajas de la deuda pública bruta (véase el gráfico I.5). Entre 1990 y 1997 se registró una disminución considerable de la deuda, de un 54,7% a un 36,9% del PIB, y luego se anotó un pronunciado aumento entre 1997 y 2003, de modo que el indicador llegó a su punto máximo del 56% del PIB en 2003, superando el registro de 1990. Entre 2003 y 2015, tal como ocurre con el balance fiscal, se aprecian claramente dos etapas coincidentes con el ciclo de los productos básicos: una tendencia a la baja de la deuda, del 56% al 28,8% del PIB entre 2003 y 2008, un período sin mayores cambios entre 2008 y 2011, y luego una moderada alza entre 2011 y 2015, del 29,1% al 35,9% del PIB. En los últimos cinco años se ha observado un incremento de la deuda pública, pero el nivel alcanzado en 2015 es 20 puntos del PIB más bajo que el de 1990.

Gráfico I.5
América Latina: deuda pública bruta del Gobierno central, 1990-2015
(En porcentajes del PIB)

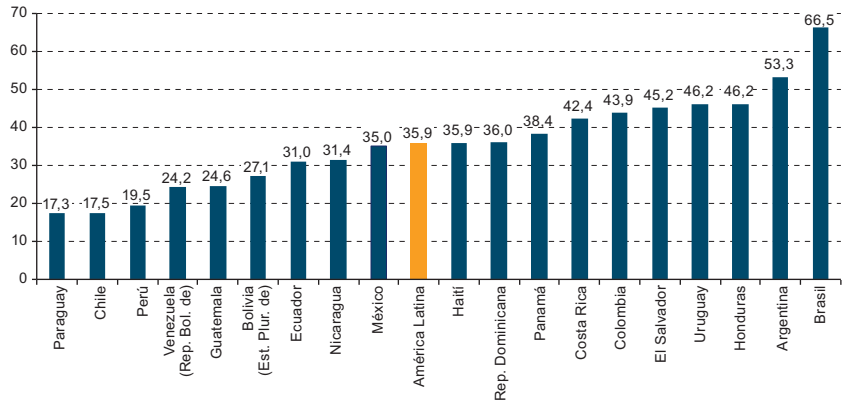


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2016. Documento informativo, Santiago, julio de 2016 y CEPAL, información oficial.

El promedio regional esconde la gran dispersión que existe entre los países (véase el gráfico I.6). En 2015, se encuentran, por un lado, países con una deuda pública como porcentaje del PIB bastante baja, como el Paraguay (17,3%), Chile (17,5%) y el Perú (19,5%), y, por otro lado, países con indicadores

de deuda elevados, como el Brasil (66,5%), la Argentina (53,3%), Honduras (46,2%) y El Salvador (45,2%). El Brasil posee una deuda equivalente a casi cuatro veces la del Paraguay, en tanto que la deuda de la Argentina, la segunda más alta de América Latina en 2015, triplica la de Chile.

Gráfico I.6
América Latina (19 países): deuda pública bruta, 2015^a
(En porcentajes del PIB)

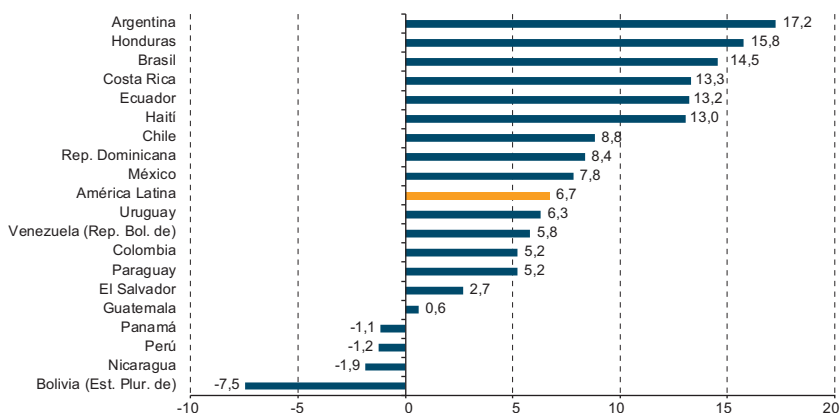


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo*, Santiago, julio de 2016 y CEPAL, información oficial.

^a El dato de la República Bolivariana de Venezuela es de 2014; los datos del Brasil corresponden al Gobierno general, los de la Argentina al sector público nacional y los de Haití son preliminares y no incluyen compromisos del sector público con bancos comerciales.

América Latina, en promedio, dejó atrás los tiempos de deudas asfixiantes y balances fiscales sin control (década de 1980), a pesar de que en los últimos 25 años el nivel de deuda ha presentado períodos de pronunciadas alzas y disminuciones. En la actualidad se observa una estabilización con tendencia al alza, que debiera ser monitoreada constantemente, en especial en países como la Argentina, Honduras, el Brasil, Costa Rica, el Ecuador y Haití, cuya deuda aumentó más de un 13% del PIB entre 2010 y 2015 (véase el gráfico I.7). Los países cuya deuda como porcentaje del PIB ha disminuido en este período son el Estado Plurinacional de Bolivia (-7,5%), Nicaragua (-1,9%), el Perú (-1,2%) y Panamá (-1,1%).

Gráfico I.7
América Latina (19 países): variación de la deuda pública bruta entre 2010 y 2015^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo*, Santiago, julio de 2016 y CEPAL, información oficial.

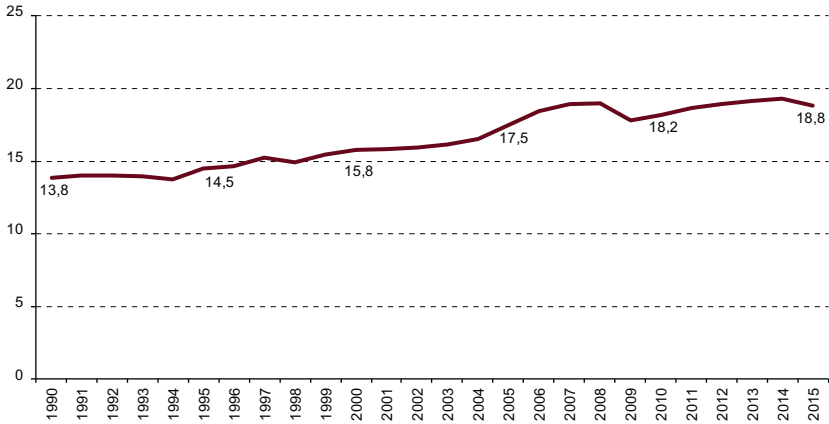
^a El dato de la República Bolivariana de Venezuela representa la variación entre 2010 y 2014; los datos del Brasil corresponden al Gobierno general, los de la Argentina al sector público nacional y los de Haití son preliminares y no incluyen compromisos del sector público con bancos comerciales.

2. Ingresos y carga tributaria

A la hora de examinar la política fiscal en todas sus dimensiones, resulta fundamental analizar los ingresos públicos, que constituyen uno de los principales factores que condicionan las sendas de deuda. Parte importante de los ingresos públicos son los ingresos tributarios, así como las contribuciones a la seguridad social, los ingresos asociados a rentas de los recursos naturales y los ingresos de capital. Aun cuando los países latinoamericanos han realizado grandes esfuerzos por aumentar los ingresos públicos, en la mayoría de los casos estos son insuficientes para satisfacer las necesidades de la población.

En el gráfico I.8 se muestra la evolución de los ingresos públicos en América Latina entre 1990 y 2015, período en que aumentaron un 5% del PIB. Entre 1990 y 2000 se aprecia un incremento leve y sostenido de los ingresos públicos del 2% del PIB, en tanto que entre 2000 y 2015, a pesar de que la tendencia se vio afectada por la crisis financiera internacional (2009), los ingresos crecieron un 3% del PIB.

Gráfico I.8
América Latina: ingresos públicos, 1990-2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2016. Documento informativo, Santiago, julio de 2016 y CEPAL, información oficial.

Mientras que los ingresos públicos en el Estado Plurinacional de Bolivia alcanzaban al 33,2% del PIB en 2015, los ingresos públicos en Guatemala eran de solo un 10,9% del PIB; es decir, existía una diferencia en torno al 22% del PIB (véase el cuadro I.2). A pesar de que los ingresos públicos aumentaron en la mayoría de los países entre 2005 y 2015, existen países en que disminuyeron, como la República Bolivariana de Venezuela, donde la baja fue del 27,5% al 22,4% del PIB, entre otros factores debido a la reducción de los ingresos petroleros.

Existe también heterogeneidad en la composición de los ingresos públicos de la región. Algunos países merecen especial atención, por la elevada participación en sus ingresos públicos de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, como es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (véanse más detalles en el capítulo II).

En el gráfico I.9 se muestra la evolución de los ingresos tributarios (sin incluir las contribuciones a la seguridad social) en América Latina en los últimos 25 años. Puede observarse un leve y sostenido aumento de estos ingresos, del 9,8% del PIB en 1990 al 15,3% del PIB en 2015. Sin embargo, este aumento no ha sido suficiente para equilibrar el balance fiscal o frenar la tendencia ascendente de la deuda pública en la región en la presente década. Los ingresos públicos han crecido para enfrentar la demanda de desarrollo de América Latina, que probablemente requiere de la implementación de nuevas reformas tributarias que aumenten la recaudación tributaria y los ingresos fiscales permanentes (véase el capítulo II).

Cuadro I.2
América Latina (19 países): ingresos públicos, 2005-2015
(En porcentajes del PIB)

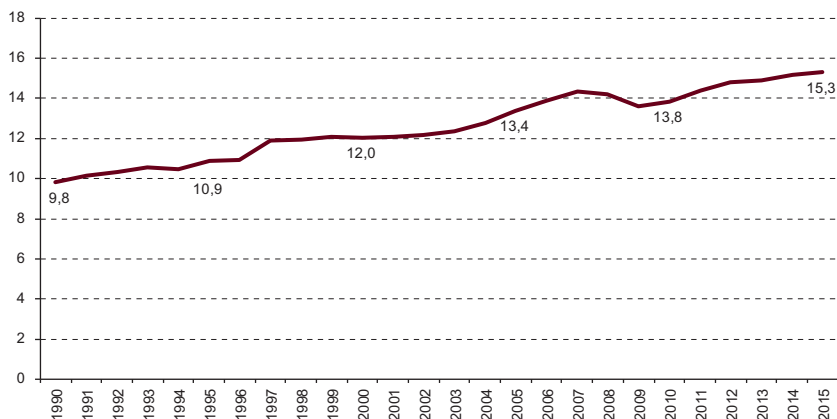
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
América Latina	17,5	18,5	18,9	19,0	17,8	18,2	18,6	18,9	19,2	19,3	18,8
Argentina	13,7	13,9	14,4	15,6	17,0	18,1	17,6	18,2	19,3	21,3	22,4
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	30,4	32,7	32,8	32,7	32,8	30,8	32,8	35,0	36,7	37,7	33,2
Brasil	22,4	22,5	22,7	23,0	22,1	23,6	22,6	22,3	22,2	22,1	21,4
Chile	22,7	24,5	25,6	24,2	19,0	21,5	22,7	22,3	21,1	20,7	21,4
Colombia	13,5	14,7	15,0	15,6	15,3	13,8	15,2	16,1	16,9	16,7	16,1
Costa Rica	13,9	14,2	15,5	15,9	14,0	14,4	14,5	14,4	14,4	14,2	14,8
Ecuador	14,6	14,7	16,6	22,3	18,5	21,7	21,7	22,2	21,5	20,2	19,3
El Salvador	13,5	14,5	14,8	15,1	13,8	15,0	15,4	15,8	16,3	15,8	16,2
Guatemala	12,0	12,7	12,8	12,0	11,1	11,2	11,6	11,6	11,6	11,5	10,9
Haití	10,9	10,7	11,3	10,8	12,0	14,0	14,4	13,4	13,3	13,2	13,5
Honduras	17,6	18,1	19,1	19,8	17,1	16,9	17,0	16,7	17,0	18,7	20,2
México ^b	20,7	21,5	21,8	23,3	23,3	22,3	22,5	22,5	23,6	23,1	23,6
Nicaragua	16,5	17,8	17,8	16,4	15,8	16,3	17,2	17,8	17,4	17,5	18,6
Panamá	14,3	17,6	18,2	18,6	16,8	17,3	16,2	16,2	15,4	14,4	13,8
Paraguay	15,6	15,9	15,6	15,8	17,5	17,1	18,0	19,0	17,1	17,9	17,8
Perú	16,5	18,4	19,1	19,4	16,9	18,1	18,7	19,2	19,2	19,1	16,7
República Dominicana	14,7	15,1	16,6	15,1	13,3	13,1	12,9	13,6	14,6	15,1	15,2
Uruguay	20,9	21,6	21,0	20,6	20,3	20,7	20,6	19,9	20,7	19,9	19,6
Venezuela (República Bolivariana de)	27,5	29,7	28,6	24,5	21,4	19,3	22,5	23,5	25,8	28,1	22,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo*, Santiago, julio de 2016 y CEPAL, información oficial.

^a La cobertura institucional corresponde al Gobierno general.

^b La cobertura institucional corresponde al sector público federal.

Gráfico I.9
América Latina: ingresos tributarios^a, 1990-2015
En porcentajes del PIB)



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

^a No se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

3. Política fiscal contracíclica

Una política fiscal procíclica es aquella que se caracteriza por mantener una política de aumento del gasto sin generación de ahorro durante la fase alta del ciclo económico, mientras que en momentos de crisis el gasto se reduce y puede incluso aumentar la deuda pública. En cambio, una política fiscal contracíclica aumenta el gasto o disminuye la carga tributaria en épocas de crisis, con la finalidad de reducir el impacto y la duración de una desaceleración o recesión económica, en tanto que en los tiempos de auge económico genera ahorros para utilizarlos ante la eventualidad de una desaceleración de la economía.

La inestabilidad que ha caracterizado al conjunto de economías de la zona es probablemente la razón principal de por qué la arquitectura fiscal contracíclica se ha consolidado como un objetivo deseable a nivel regional. El comportamiento de la política fiscal en algunos casos ha sido contracíclico, lo que de acuerdo con López, Duque y Gómez (2009) se debería a la existencia de presiones políticas que se traducen en que los Gobiernos gasten mayores recursos en épocas de crisis.

Para Krugman (2009), la alternativa óptima para los Gobiernos que cuentan con algún grado de solvencia a mediano y largo plazo es la adopción de una política fiscal contracíclica, en que la expansión del gasto público debe centrarse en infraestructura y en el apoyo a los gobiernos locales y regionales. Martner (2007) plantea que las políticas fiscales contracíclicas estabilizan el consumo, reducen la volatilidad del PIB y minimizan distorsiones, entre otros beneficios.

Durante la fase caracterizada como el auge de los productos básicos (entre 2003 y 2008), la política fiscal en América Latina se centró en la generación de superávits primarios, lo que redundó en una considerable reducción de la deuda pública (véase el gráfico I.5) (CEPAL, 2015a). Sin embargo, la crisis financiera internacional de 2008 y 2009 hizo posible una medición importante respecto a cuán efectiva era la contraciclicidad de la política fiscal. El contexto de esta coyuntura fue sumamente relevante, en la medida en que el alto precio de las materias primas, el crecimiento del comercio internacional y la mejora generalizada de los indicadores de la deuda conformaron circunstancias bastante excepcionales para la región. Martner, Podestá y González (2014) muestran que en la región existió una marcada diferencia en la ciclicidad de la política fiscal entre los períodos 1991-1998 y 2003-2007, si se considera el crecimiento tanto del gasto como de la deuda respecto del PIB. En el primer período mencionado, cerca del 40% de los países estudiados de la región mostraban resultados fiscales correspondientes a una política fiscal procíclica. En el segundo período, solo el 10% de los países estudiados presentaban indicadores procíclicos. Luego señalan que en el período 2010-2012 reaparece la heterogeneidad

propia de la región, pero también que la ampliación de los espacios fiscales permitió reaccionar a la crisis financiera internacional.

Ocampo (2011) señala la importancia de mantener una política fiscal contracíclica tanto en la fase baja del ciclo como cuando la economía se encuentra en un período de auge. Al respecto, argumenta que al analizar el comportamiento de los países de la región en el período previo a la crisis financiera internacional (auge), se observa que solo un tercio de los países mantuvieron un manejo del gasto contracíclico.

Alberola y otros (2016) analizan el rol de las reglas fiscales en la economía de América Latina. Entre sus conclusiones se encuentra, en primer lugar, que la política fiscal fue contracíclica durante la crisis financiera internacional, pero que después de ella se ha vuelto procíclica. En segundo lugar, se confirman las condiciones de financiamiento como un factor clave de la posición fiscal, a pesar de que su relevancia haya disminuido recientemente. Por último, los autores plantean que las reglas fiscales se asocian con un mayor papel estabilizador de la política fiscal. En este sentido, los países que tenían reglas fiscales durante la crisis económica ya mencionada lograron mitigar su impacto y predecir el comportamiento cíclico de la política fiscal. De igual manera, los autores verifican si el tipo de regla fiscal impacta de manera diferente la posición fiscal del Gobierno, como se espera de acuerdo con su diseño. Los resultados apuntan a que las reglas de equilibrio presupuestario y las reglas estructurales se correlacionan con una posición fiscal contracíclica; las reglas de gasto y deuda parecieran no tener relación; en cuanto a las reglas de aplicación de la cobertura, se observa que en países con una cobertura más amplia (Gobierno central frente a Gobierno general) tienden a comportarse de manera contracíclica.

A pesar del debate regional sobre cuán contracíclica es la política fiscal en el ámbito empírico, lo cierto es que la región ha avanzado en la creación de una estructura institucional, propia de la sostenibilidad fiscal, que permite tender hacia la política fiscal contracíclica de manera más acelerada (véase un mayor detalle en la sección F).

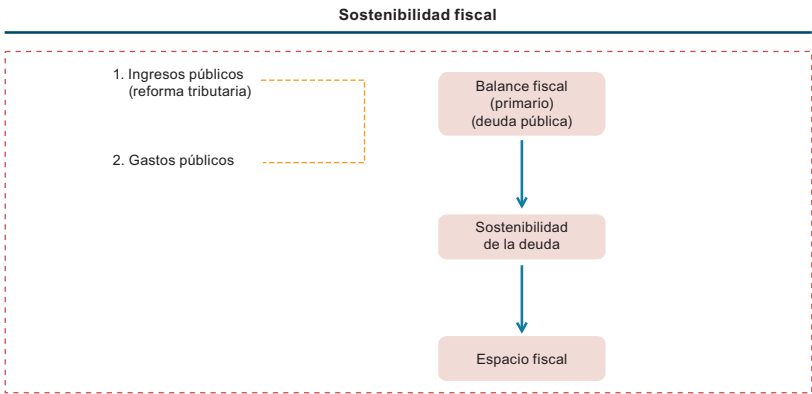
B. Política fiscal en América Latina: el desafío de la sostenibilidad fiscal

Durante décadas, la CEPAL ha realizado una significativa contribución en torno al modelo de desarrollo sostenible para América Latina y el Caribe. Sus publicaciones, especialmente las que conforman la denominada trilogía de la igualdad (CEPAL, 2010, 2012b y 2014b) y el documento presentado en el trigésimo sexto período de sesiones (CEPAL, 2016b), son una muestra palpable y visionaria de ello, en el sentido de plantear, entre otras materias,

que el modelo de desarrollo sostenible requiere enfrentar con decisión la desigualdad en todas sus dimensiones (avanzar con igualdad) y que no progresar en esta línea limitará seriamente la capacidad de desarrollo.

En la región se enfrentan grandes retos de sostenibilidad económica, entre ellos los relacionados con la sostenibilidad fiscal y su efecto transversal en el desarrollo y la estabilidad de las políticas públicas. El desarrollo de la política fiscal en América Latina estará marcado por la transición desde un enfoque fiscal estático de balances anuales hacia una dinámica intertemporal, en que el objetivo principal será la sostenibilidad fiscal. El debate clásico de la sostenibilidad fiscal incluye las sendas de ingresos y gastos públicos, en las que ya se ha mencionado la relevante participación de los ingresos tributarios, el balance fiscal y la deuda pública, los análisis de la sostenibilidad de la deuda y el espacio fiscal (véase el diagrama I.1).

Diagrama I.1
Análisis clásico de la sostenibilidad fiscal



Fuente: Elaboración propia.

1. Sostenibilidad fiscal en América Latina: espacio fiscal

En la literatura existen distintas definiciones del concepto de sostenibilidad fiscal, en las que está presente la noción de solvencia fiscal. En primer lugar, se define la sostenibilidad fiscal como la capacidad de un Gobierno de cumplir sus obligaciones de deuda, de manera indefinida, sin caer explícitamente en la insolvencia o en la cesación de pagos (*default*). Una segunda definición considera la sostenibilidad fiscal como la capacidad de un Gobierno de mantener indefinidamente el mismo conjunto de políticas, sin caer en la insolvencia.

A partir de Buitier (1985) y particularmente Blanchard (1990), la sostenibilidad fiscal se ha estudiado en la perspectiva de generar indicadores de interpretación relativamente fácil, derivados de las restricciones

presupuestarias periódica e intertemporal que enfrenta un determinado Gobierno. Heller (2005) proporciona una visión general teórica del espacio fiscal, que define como la existencia de espacio presupuestario que permite a un Gobierno destinar recursos para un propósito definido, sin perjudicar la sostenibilidad de su posición financiera.

En la década pasada, diversos autores propusieron modelos con la intención de incluir los efectos de la incertidumbre en el análisis de la sostenibilidad fiscal. Barnhill y Kopits (2003) simularon una distribución de condiciones financieras que afectan la posición fiscal, para evaluar la probabilidad de llegar a la cesación de pagos. Posteriormente, la aplicaron al caso del Ecuador, incluyendo la volatilidad del precio del petróleo y de los diferenciales de los bonos soberanos. Mendoza y Oviedo (2006) presentaron un modelo en el que desarrollaron los mecanismos de transmisión de choques negativos de ingreso en la dinámica de la deuda pública. Este modelo resulta particularmente interesante, debido a que entre sus supuestos se dan por conocidas la política tributaria y la dolarización de los pasivos, por lo que está diseñado para evaluar la política fiscal de un país emergente con ingresos provenientes de un recurso natural².

Otra aproximación interesante es la que plantean Ostry y otros (2010), así como Ostry, Berg y Tsangarides (2014), en la que se desarrolló una nueva definición de espacio fiscal, entendido como la diferencia entre el nivel de deuda de un país en un período determinado y un nivel máximo de deuda definido por el ajuste fiscal récord que dicho país ha llevado a cabo alguna vez en su historia. Lo novedoso de esta aproximación es que incorpora dos elementos generalmente ausentes en la sostenibilidad fiscal: i) la diferencia entre la capacidad de servir la deuda y la voluntad política de hacerlo, y ii) la historia como precedente de las políticas económicas futuras.

Burnside (2005) plantea que para realizar un análisis correcto de otros trabajos sobre sostenibilidad fiscal y espacio fiscal es necesario recordar las tareas para las que es útil dicho análisis, entre ellas: i) estimar la capacidad de un Gobierno para solicitar préstamos; ii) predecir el comienzo de una crisis fiscal; iii) evaluar los riesgos fiscales asociados a pasivos contingentes; iv) evaluar las políticas fiscales, y v) discutir acerca de futuras decisiones de política.

En esta sección se presentan estimaciones del espacio fiscal con el propósito de realizar un análisis de la sostenibilidad fiscal en América Latina entre 2000 y 2016. Así, no se hace estrictamente necesario incluir los modelos estocásticos mencionados con anterioridad, ya que no se busca predecir una crisis o estimar la capacidad de emisión de deuda de los países de la región. Un análisis del espacio fiscal, entendido como

² Véase una revisión más exhaustiva de estos estudios sobre sostenibilidad fiscal en Burnside (2005). Para el caso de Chile ver Crispi y Vega (2003).

la diferencia entre el balance primario en un período del tiempo (bp) y el balance primario requerido en el período siguiente para mantener el nivel de deuda constante (bp*), es suficiente para poner en perspectiva la evolución del espacio fiscal (EF) de los países de la región y los desafíos en materia de finanzas públicas para los próximos años (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1
Sostenibilidad fiscal: espacio fiscal

Este análisis ha sido presentado por la CEPAL (2014c y 2015d) en relación con la definición de espacio fiscal como “la disponibilidad de recursos para un propósito específico, que no altera la sostenibilidad de la posición financiera del gobierno o de la economía en su conjunto”. Dicho análisis se inicia con la restricción presupuestaria del Gobierno en un período determinado (en adelante se trabajará en términos reales). La restricción presupuestaria es la definición de la variación de la deuda de un período a otro como la diferencia entre gasto público e ingresos, más el pago de intereses por la deuda en dicho período (ecuación 1):

$$(D_{t+1} - D_t) = rD_t + G_t - T_t \quad (1)$$

Siendo:

D: deuda pública; r: tasa de interés real; G: gasto de Gobierno; T: ingresos públicos.

Dicha ecuación en términos del producto interno bruto (Y_t), dado que el balance primario puede ser definido como $T_t - G_t$, puede reescribirse como el balance primario (bp*) necesario para mantener la deuda constante (ecuación 2).

$$bp^* = \left(\frac{r-g}{1+g} \right) d \quad (2)$$

Siendo:

bp*: balance primario requerido para mantener la deuda pública constante (en términos de porcentaje del producto); g: tasa de crecimiento del producto; d: deuda pública en términos de porcentaje del producto.

El supuesto que vincula este análisis directamente con la sostenibilidad fiscal es que el nivel de deuda dado en un momento determinado (t) sea sostenible en el tiempo y no esté por sobre niveles críticos. De esta manera, es factible suponer que, de alcanzarse dicho nivel de balance primario, la restricción presupuestaria intertemporal del Gobierno se ve satisfecha (ecuación 3):

$$D_t + \sum_{k=0}^{\infty} \frac{E_t[G_t r D_{t+k}]}{(1+r)^k} \leq \sum_{k=0}^{\infty} \frac{E_t[T_{t+k}]}{(1+r)^k} \quad (3)$$

Un supuesto implícito en la ecuación 3 es que debe cumplirse la siguiente condición de deuda (ecuación 4):

$$\lim_{\tau \rightarrow \infty} \frac{D_{t+\tau}}{(1+r)^\tau} = 0 \quad (4)$$

Con este marco conceptual es posible formalizar la definición de espacio fiscal (EF) citada anteriormente (ecuación 5):

$$EF = bp - bp^* \quad (5)$$

Es decir, el espacio fiscal es la diferencia entre el balance primario efectivo (bp) y el balance primario requerido (bp*) para que la deuda se estabilice.

Fuente: Elaboración propia.

El balance primario efectivo en América Latina no ha presentado mayores variaciones. Entre 2005 y 2008 fue superavitario, y entre 2009 y 2015 deficitario (con la excepción de 2011). Los mayores déficits se presentan en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se registró un nivel del -3,3% del PIB en 2015 (véase el cuadro I.3).

Cuadro I.3
América Latina (19 países): balance fiscal, resultado primario, 2005-2015
(En porcentajes del PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
América Latina	1,3	2,2	2,1	1,1	-1,0	-0,3	0,0	-0,2	-0,6	-1,0	-1,0
Argentina	1,9	2,2	2,2	2,2	1,2	1,2	-0,1	0,0	-1,3	-2,4	-1,1
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	0,4	5,3	3,5	0,8	-0,4	1,4	-0,2	2,7	2,0	-1,7	-3,3
Brasil	2,4	2,0	2,1	2,8	1,2	2,0	2,2	1,9	1,5	-0,3	-2,0
Chile	5,1	8,0	8,4	4,4	-3,9	0,0	1,8	1,2	0,0	-1,0	-1,5
Colombia	-1,1	0,1	0,8	0,6	-1,2	-1,2	-0,3	0,1	-0,1	-0,2	-0,5
Costa Rica	2,0	2,7	3,7	2,4	-1,3	-3,0	-1,9	-2,3	-2,9	-3,1	-3,1
Ecuador	1,6	1,8	1,7	0,3	-3,5	-0,9	-0,7	-1,0	-4,5	-5,0	-1,9
El Salvador	1,1	2,0	2,3	1,8	-1,2	-0,4	-0,1	0,5	0,6	0,8	1,3
Guatemala	-0,3	-0,6	0,0	-0,3	-1,7	-1,8	-1,3	-0,9	-0,6	-0,4	0,1
Haití	0,4	1,2	-1,3	-1,0	-0,7	0,5	1,9	2,0	-1,0	-0,5	0,3
Honduras	-1,1	-0,1	-2,4	-1,9	-5,3	-3,7	-3,2	-4,3	-5,8	-2,1	-0,6
México ^b	0,5	-0,3	-0,5	-0,2	-0,5	-1,2	-1,0	-0,7	-0,5	-1,2	-1,3
Nicaragua	0,1	1,5	1,5	0,0	-0,7	0,3	1,5	1,5	1,0	0,6	0,3
Panamá	0,5	4,2	4,3	3,1	1,3	0,1	-1,1	-0,7	-1,9	-2,3	-2,4
Paraguay	1,6	1,4	1,7	2,8	0,7	1,7	1,3	-1,4	-1,4	-0,7	-1,1
Perú	1,2	3,5	3,4	3,7	-0,2	1,3	2,1	2,4	1,5	0,5	-1,9
República Dominicana	0,8	1,1	2,1	-2,0	-1,3	-0,7	-0,1	-2,8	-0,4	-0,1	0,5
Uruguay	2,7	3,2	2,1	1,8	1,3	1,2	1,8	0,4	0,9	-0,1	-0,5
Venezuela (República Bolivariana de)	4,6	2,0	4,5	0,1	-3,7	-2,1	-1,8	-2,2	1,0	0,9	-0,2 ^c

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo*, Santiago, julio de 2016 y CEPAL, información oficial.

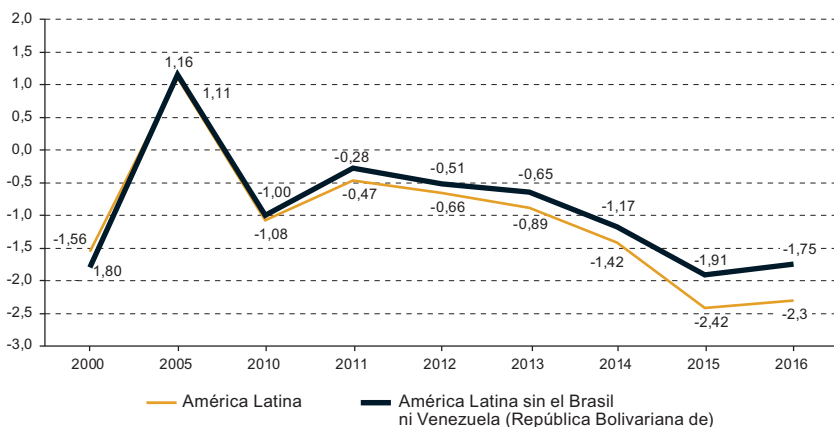
^a La cobertura institucional corresponde al Gobierno general.

^b La cobertura institucional corresponde al sector público federal.

^c Dato preliminar.

Con los antecedentes de balance primario efectivo, deuda, crecimiento y tasas de interés se realizó el cálculo del espacio fiscal, como porcentaje del PIB, para los años 2000 y 2005, y los comprendidos entre 2010 y 2015, incluida una proyección para 2016, en 18 países de la región. Los resultados confirman que el escenario fiscal en los últimos 16 años ha cambiado considerablemente (véase el gráfico I.10).

Gráfico I.10
América Latina^a: espacio fiscal, 2000, 2005 y 2010-2016^b
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

^a Promedio simple del espacio fiscal de 18 países.

^b El dato de 2016 corresponde a una proyección.

En general, la mayoría de los países transitaron hacia un mayor espacio fiscal entre 2000 y 2005. Los países en que más mejoró la situación fiscal fueron la Argentina, el Uruguay y, en menor medida, el Paraguay, que pasaron de una situación negativa a una positiva que lograron mantener por otro quinquenio, hasta 2010. El Brasil, México y Honduras son los únicos tres países de la región en que el espacio fiscal disminuyó entre 2000 y 2005, mientras que el espacio fiscal promedio de la región pasó de un -1,56% a un 1,11% del PIB en dicho período.

Entre 2005 y 2010 el espacio fiscal empeoró en la región debido a los efectos de la crisis financiera internacional. Destacan los casos de la República Bolivariana de Venezuela, la Argentina, Chile, Honduras y el Ecuador, por tratarse de las disminuciones de espacio fiscal más pronunciadas. La situación fiscal del Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y Panamá presentó mejoras, pero la región en promedio experimentó una reducción del espacio fiscal del 1,11% al -1,08% del PIB.

En 2011, el espacio fiscal tuvo una leve mejora y entre 2011 y 2015 se redujo en la mayoría de los países de América Latina. El Brasil, con una caída del espacio fiscal del 12,5% del PIB, presentó la mayor reducción en la región. En América Latina, en promedio, se agudizó la estrechez fiscal, ya que el espacio fiscal pasó del -0,47% al -2,42% del PIB.

Los casos más indicativos de situaciones fiscales complejas son los del Brasil, Costa Rica y Honduras. El Brasil llama la atención por lo drástico

del deterioro de su espacio fiscal, que pasó del -2,67% del PIB en 2014 al -10,54% del PIB en 2015. Costa Rica y Honduras son casos que es necesario estudiar, pero por motivos diferentes a los del Brasil: no presentan un período de disminución intensa del espacio fiscal, sino que un proceso de reducción paulatina y persistente entre 2011 y 2015, con un escenario fiscal más restrictivo en el caso de Costa Rica.

En síntesis, se observa una mejora importante del espacio fiscal de la región entre 2000 y 2005, así como una reducción de dicho espacio entre 2005 y 2015. Los resultados de reducción del espacio fiscal son similares a los presentados para un grupo de seis países de América Latina por el Fondo Monetario Internacional (FMI), correspondientes al período entre 2008 y 2015 (Celasun y otros, 2015), y a las estimaciones de la CEPAL para el período 2014-2016 (CEPAL 2014c, 2015d y 2016c) y están en línea con los entregados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016). El aumento del espacio fiscal entre 2000 y 2005 es consistente con las favorables tasas de crecimiento y con la disminución de la deuda del período analizado. En 2010, producto de la crisis financiera internacional, el espacio fiscal se redujo y luego se recuperó de manera parcial en 2011; sin embargo, entre 2011 y 2016 ha disminuido, consistentemente con el fin del ciclo de altos precios de las materias primas, el aumento de la deuda pública y la desaceleración económica del período.

El escenario actual que enfrenta América Latina desde la perspectiva del espacio fiscal es más ajustado que el del año 2000. Debido a las considerables contracciones económicas que presentan el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de), se realizó también una estimación del espacio fiscal de América Latina sin considerar estos países, que se incluye en el gráfico I.10. Como puede observarse, el espacio fiscal en ambos casos (incluidos y excluidos los datos de estos dos países) es similar entre 2000 y 2010; sin embargo, entre 2011 y 2016 existen diferencias que alcanzan al 0,5% del PIB en 2015 y en la proyección para 2016. Así, el espacio fiscal promedio de América Latina, sin el Brasil ni Venezuela (República Bolivariana de), en la proyección para 2016 es del -1,75% del PIB, nivel muy similar al que se registró en 2000 (-1,79% del PIB).

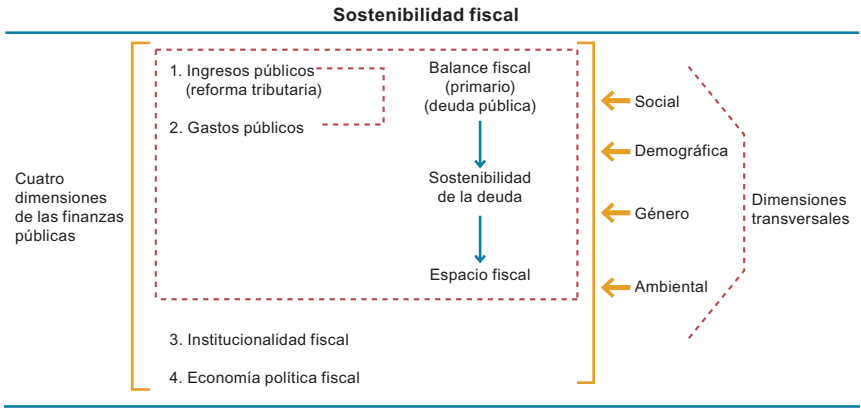
La evolución de la deuda pública, los pagos de intereses y las estimaciones del espacio fiscal confirman que América Latina en el trienio 2014-2016 pasa por un período en que el margen de la política fiscal se ha estrechado, situación que habrá que seguir con atención en relación con la evaluación de la sostenibilidad fiscal.

2. Dimensiones de la sostenibilidad fiscal

Un análisis integral de la sostenibilidad fiscal supone considerar la armonización de al menos cuatro componentes de las finanzas públicas: i) los ingresos públicos, en especial atendiendo al desarrollo de una política

tributaria (reforma tributaria) como instrumento clave para alcanzar un financiamiento sostenible del desarrollo; ii) los gastos públicos, en el sentido de avanzar en eficiencia, calidad y senda de crecimiento de estos gastos; iii) la institucionalidad fiscal, con miras a consolidar la responsabilidad y la transparencia fiscal y el fortalecimiento de la administración presupuestaria, tributaria y de la deuda pública, y iv) la economía política de la política fiscal, el encuentro del sistema político con la política fiscal y la implementación de pactos fiscales (véase el diagrama I.2).

Diagrama I.2
Análisis integral de la sostenibilidad fiscal



Fuente: Elaboración propia.

Además, existen dimensiones transversales a este conjunto de variables de las finanzas públicas, que condicionan la sostenibilidad fiscal, entre ellas: i) la dimensión social (demanda activa por enfrentar la desigualdad); ii) la dimensión demográfica (transición demográfica y envejecimiento); iii) la dimensión de género (uno de los mayores desafíos de equidad de la región), y iv) la dimensión ambiental (pacto ambiental fiscal en el marco del Acuerdo de París, aprobado en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21)).

La sostenibilidad fiscal es un poderoso activo que toma años construir y que tiene efectos directos e indirectos en el desarrollo. Entre los efectos directos puede mencionarse el financiamiento estable de los planes, políticas y programas públicos a través de finanzas públicas sanas, ordenadas y equilibradas, garantizando beneficios a millones de ciudadanos, por ejemplo a través de las políticas de protección social y los potenciales efectos distributivos que produce la política fiscal, tanto a través

de la recaudación de ingresos como de la ejecución del gasto público. Entre los efectos indirectos se encuentran las señales de estabilidad, que son muy bienvenidas en la economía, y la necesaria información que requieren los distintos actores para la toma de decisiones. La sostenibilidad fiscal es esencial para entregar estabilidad financiera a las distintas áreas de las políticas públicas y se transformará en el mayor desafío para la política fiscal en la región, ya que de ella dependen otros procesos transformadores y de reformas de las políticas públicas, en especial de aquellas que se hacen cargo de la profunda desigualdad existente en América Latina.

De la misma manera que los temas sociales no se juegan solo en dicho ámbito, sino también en el económico y el ambiental (CEPAL, 2016e), la sostenibilidad fiscal no se juega solo en la dimensión fiscal, ya que va más allá de las finanzas públicas; por ende, entender y gestionar las relaciones con otras dimensiones es fundamental para encontrar una senda fiscal óptima que permita financiar en forma sostenible el desarrollo.

C. Sostenibilidad fiscal y economía política

Las finanzas públicas constituyen el centro de operaciones y de decisiones de la política fiscal. El buen o mal manejo de las cuentas fiscales y su grado de calidad ciertamente condicionan la capacidad del Estado para enfrentar las principales restricciones a fin de alcanzar un desarrollo sostenido. El sano equilibrio intertemporal de las finanzas públicas, que incluye una senda sostenible de deuda pública, es la base de la sostenibilidad fiscal.

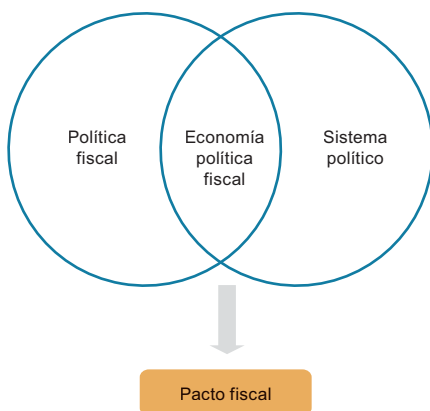
Las trayectorias de ingresos y gastos públicos determinarán los balances fiscales (primarios y globales); estos son los flujos que, conjuntamente con las decisiones fiscales de endeudamiento y servicio de la deuda, permitirán una senda de deuda administrada por la institucionalidad fiscal. Cada una de estas dimensiones (ingresos, gastos e institucionalidad) condiciona la sostenibilidad fiscal. En las secciones siguientes del presente capítulo se analizarán estas tres dimensiones. Previamente, en esta sección, se abordará la dimensión que cruza de manera transversal cada una de ellas: la economía política de la política fiscal.

Uno de los aspectos que merecen la atención de los responsables de las políticas públicas y de las autoridades fiscales es la potencial relación entre el diseño de estas políticas y la política fiscal. Existen lineamientos importantes de la sostenibilidad fiscal que se expresan en el detalle del diseño de una política pública particular. La política fiscal traspasa y recorre las políticas públicas desde la etapa de diseño hasta la de implementación, imprimiéndoles un sello. En la medida en que se cuente con una mirada intertemporal de la política fiscal, esta exigirá que las políticas públicas que se implementen incorporen la misma mirada a mediano plazo. Este sello fiscal de equilibrios dinámicos condiciona las

estrategias del presupuesto de la nación y el gasto público para diversos programas financiados por el Estado.

La economía política fiscal es una perspectiva de análisis de la realidad que considera la interdependencia en los procesos económicos, fiscales y políticos. Incluye la distribución del poder y los recursos entre diferentes grupos e individuos, identifica sus preferencias e intenta explicar las relaciones entre ellos y la manera en que compiten y negocian por el poder, que en buena medida está definido por las fuerzas económicas. En la teoría de conjuntos, la economía política fiscal podría definirse como el espacio de intersección entre la política fiscal y el sistema político. Un instrumento que facilita este encuentro —es decir, que la intersección no sea un conjunto vacío— es el denominado pacto fiscal, que a su vez constituye una dimensión esencial en el avance integral de un modelo de desarrollo sostenible para la región (véase el diagrama I.3).

Diagrama I.3
Economía política fiscal



Fuente: Elaboración propia.

Los nuevos pactos fiscales incluirán cada vez más las dimensiones de responsabilidad fiscal y sostenibilidad fiscal y, con ello, la visión de equilibrio intertemporal de las finanzas públicas, esencial para la estabilidad del diseño y del financiamiento que requieren las políticas públicas. Así, por ejemplo, con el pacto fiscal europeo alcanzado en marzo de 2012 —en pleno debate de ajustes fiscales como consecuencia de la crisis financiera internacional de 2008 y 2009— se buscó incrementar la responsabilidad fiscal a través de la llamada regla de oro, que consiste en restringir el déficit estructural anual (sin incluir los ingresos y gastos de carácter cíclico) al 0,5% del PIB en cada uno de los países. El pacto fiscal europeo fue suscrito y ratificado por 25 países y comenzó a operar en enero de 2013, cuando 12 de ellos ya lo habían ratificado en sus Congresos.

Las políticas públicas ratificadas en pactos transversales son la base para desarrollar transformaciones estructurales de mediano y largo plazo en los países de la región. En este contexto, reformas fiscales apoyadas en un pacto fiscal serán las que con mayor probabilidad podrán generar y consolidar escenarios de estabilidad y certidumbre, más allá de la administración que las diseñe, legisle sobre ellas y las implemente.

Un pacto fiscal implica afectar intereses, en especial, de ciertos grupos que la mayoría de las veces favorecen una cobertura limitada de bienes públicos. La tarea es transformar los pactos fiscales en un equilibrio de Nash, es decir, una situación en que los jugadores, en este caso los contribuyentes que pagan mayores tributos, perciben que los recursos son utilizados correctamente (eficiencia y calidad del gasto público) y se transforman en una inversión en estabilidad y certidumbre para el desarrollo de sus actividades e inversiones. El pacto fiscal permite vincular los recursos que se generan como resultado de la mayor tributación con la inversión social en capital humano (por ejemplo, en educación y salud), lo que mejora la productividad de los trabajadores en el mediano plazo; es decir, se transforma en un equilibrio de Nash, en que existen probabilidades de que todos los jugadores queden en una situación igual o mejor y, por tanto, todos tengan incentivos para permanecer en el equilibrio y no salirse del pacto.

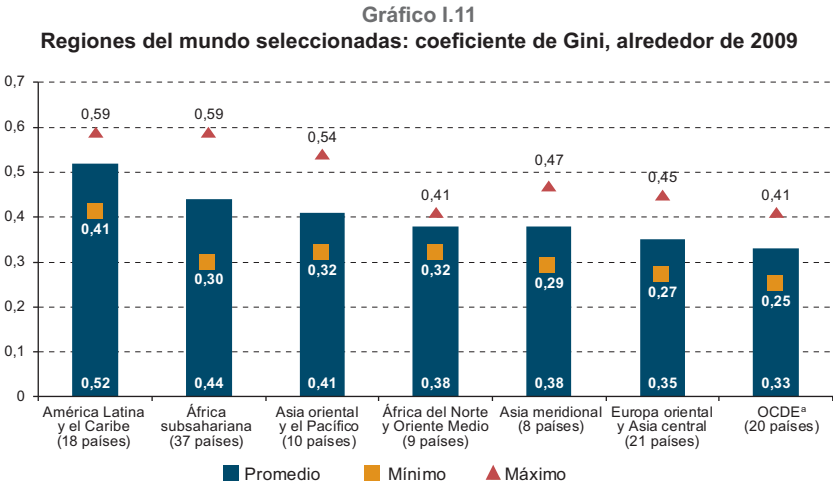
Además, el pacto fiscal puede transformarse en una poderosa herramienta que permite fortalecer la dinámica relación entre crecimiento y desigualdad. Es esencial para los pactos fiscales, en especial para los relacionados con reformas tributarias, que se aprovechen las llamadas ventanas de oportunidad que se generan para implementar estas reformas, la mayoría de las veces relacionadas con el inicio de un Gobierno, momento en que existe espacio y capital político para avanzar en transformaciones. Para sustentar estos pactos fiscales e implementarlos en forma exitosa se requiere un fino equilibrio entre economía política y capacidad de gestión de las políticas públicas; este equilibrio incluye la habilidad de administrar una compleja ecuación que incorpora las ideas, el poder, la ambición de cambios y la negociación de intereses.

D. Sostenibilidad fiscal y desigualdad

En el debate económico del siglo XXI, el interés se ha concentrado, como nunca antes, en los potenciales efectos económicos de la desigualdad³. Al realizar una comparación entre distintas regiones del mundo, sobre la base del coeficiente de Gini, se observa que América Latina y el Caribe es

³ En los últimos años se ha avanzado considerablemente en las metodologías para estimar la desigualdad. Algunos estudios referentes a América Latina son los de Alvaredo (2011) sobre la Argentina; Souza, Medeiros y Castro (2015) sobre el Brasil; Fairfield y Jorratt (2015) sobre Chile; Alvaredo y Londoño (2013) sobre Colombia; Cano (2014) sobre el Ecuador, y Burdín, Esponda y Vigorito (2013) sobre el Uruguay.

la región donde se evidencia la mayor desigualdad del planeta⁴, expresada en un coeficiente de Gini promedio de 0,52. En comparación con el grupo que presenta los índices de desigualdad más bajos, el de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se aprecia que la diferencia es de 0,19 puntos. Por su parte, la diferencia entre América Latina y el Caribe y la segunda región que presenta los indicadores de desigualdad más elevados (África subsahariana) alcanza a 0,08 puntos (véase el gráfico I.11).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago, 2012.

^a Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Como ya se comentó, el promedio regional esconde las diversas realidades que existen en los países de América Latina. En el cuadro I.4 se muestra el coeficiente de Gini de 18 países de la región, alrededor de 2013. Por un lado, se encuentran países como Guatemala, Honduras y el Brasil, con coeficientes de Gini cercanos a 0,6 puntos, que superan en alrededor de 0,1 puntos la media regional. El país con el coeficiente de Gini más bajo de la región, el Uruguay, se acerca a la media de Asia meridional y de África del Norte y Oriente Medio. La diferencia entre los coeficientes de Gini de Guatemala y el Uruguay alcanza a 0,2 puntos, igualando la diferencia que existe entre los promedios de la OCDE y de América Latina y el Caribe. De esta manera, la dispersión regional se asemeja a la dispersión existente en el mundo en términos de la distribución del ingreso.

⁴ Véase una medición de la desigualdad en América Latina en CEPAL (2014a) y De la Torre y otros (2014).

Cuadro I.4
América Latina (18 países): coeficiente de Gini, alrededor de 2013^a

País	Coeficiente de Gini
Guatemala	0,585
Honduras	0,573
Brasil	0,553
República Dominicana	0,544
Colombia	0,536
Panamá	0,527
Paraguay	0,522
Costa Rica	0,512
Chile	0,509
América Latina	0,497
México	0,492
Nicaragua	0,478
Argentina	0,475
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,472
Ecuador	0,468
El Salvador	0,453
Perú	0,444
Venezuela (República Bolivariana de)	0,407
Uruguay	0,383

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014.

^a Los datos de Guatemala corresponden a 2006, los de Honduras a 2010 y los de Nicaragua a 2009.

Existe creciente evidencia de que la desigualdad, entre otros factores, produce efectos negativos para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido. La CEPAL ha planteado esta tesis por largo tiempo y la reafirmó con las propuestas formuladas en los documentos que conforman la trilogía de la igualdad, así como en el documento presentado en su trigésimo sexto período de sesiones. Atkinson (2015) y Stiglitz (2012) proporcionan completos y sólidos análisis que vinculan desarrollo económico y desigualdad. Diversas investigaciones apoyan la visión de que la desigualdad afecta negativamente el crecimiento —entre ellas la de Ostry, Berg y Tsangarides (2014)—, presentando evidencia de que una mayor desigualdad reduce el período durante el que una economía crece sostenidamente.

Los estudios e investigaciones acerca de la desigualdad (o la igualdad) promovidos por organismos internacionales (CEPAL, 2010, 2012b, 2014b y 2016b; De la Torre y otros, 2014; FMI, 2015c; OCDE, 2015c,

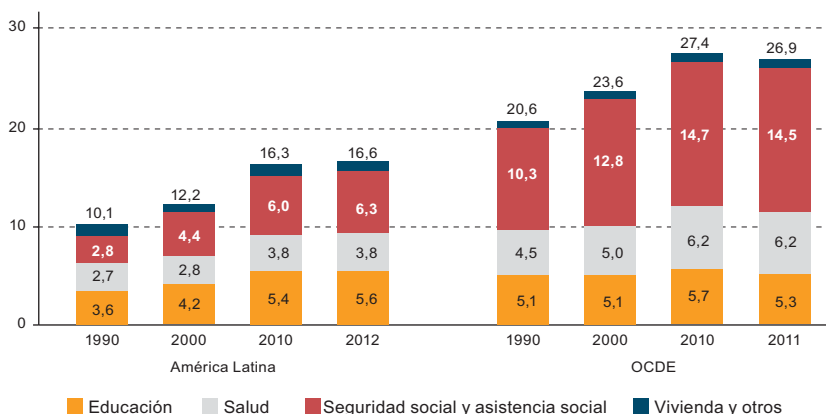
entre otros) evidencian el significativo interés que se ha desarrollado en esta área transversal de investigación en los últimos años. La desigualdad puede frenar las condiciones y perspectivas de crecimiento económico a través de: i) los individuos de más bajos ingresos son incapaces de invertir en capital humano, debido a imperfecciones en el mercado de capitales, independientemente de los retornos esperados de dicha inversión (Perrotti, 1996; Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999); ii) las sociedades con menos desigualdad pueden generar mejores instituciones (Chong y Gradstein, 2007a; Easterly, Ritzen y Woolcok, 2006) y, por lo tanto, al enfrentar choques externos pueden hacer ajustes mejor y con más rapidez que aquellas que tienen mayores niveles de desigualdad (Rodrik, 1999; Berg, Ostry y Zettelmeyer, 2012), y iii) los niveles de desigualdad en la región afectan directamente el desarrollo sostenible, debido a que ponen en jaque el contrato social sobre el que descansa el sistema económico.

En numerosas ocasiones se ha planteado que una de las grandes demandas existentes en la región es superar la profunda desigualdad y, entre las principales herramientas para enfrentarla, están las políticas sociales, las políticas de protección social y la política fiscal (ingresos y gastos públicos). La estrecha relación existente entre la política fiscal y la protección social se debe, entre otros factores, a la alta participación que tiene el gasto en protección social en el gasto público total: dos terceras partes del gasto público total van al sistema de protección social en América Latina; por tanto, es el área más significativa de la política fiscal por el lado de la asignación de recursos y el gasto público.

En el gráfico I.12 se presenta una comparación entre la estructura del gasto público social de América Latina y de la OCDE en el período comprendido entre 1990 y alrededor de 2012. El nivel del gasto público social en los países de la OCDE supera en alrededor del 10% del PIB el de América Latina y estas diferencias se han mantenido desde 1990. Otro elemento que cabe destacar es que la diferencia estructural más marcada se encuentra en materia de seguridad y asistencia social, y se ha acentuado, pues en 1990 era de aproximadamente el 7,5% del PIB y en 2012 llegó al 8,2% del PIB.

En este contexto, uno de los principales desafíos de la región en el ámbito de la política fiscal será considerar la desigualdad como una dimensión gravitante para el desarrollo sostenido. Asumir una neutralidad de la política fiscal frente a la desigualdad limitaría seriamente los potenciales efectos económicos y sociales de una eficiente administración de las finanzas públicas.

Gráfico I.12
América Latina^a y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):
evolución y estructura del gasto público social, 1990 a alrededor de 2012
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, 2016.

^a Se incluye en estas cifras a Cuba, Jamaica y Trinidad y Tabago.

A pesar del cuantioso volumen de gasto público destinado a los distintos esquemas de protección social, el impacto de la política fiscal en la reducción de la desigualdad es aún muy limitado en la región, entre otros factores, por los escasos efectos distributivos que generan los sistemas tributarios. Es posible identificar en esta área un importante déficit al comparar estos efectos distributivos con los de las políticas fiscales de otras regiones. Las investigaciones de Goñi, López y Servén (2011) y de la CEPAL (2015d), así como el estudio de Hanni, Martner y Podestá (2015) presentan interesantes resultados en esta dirección. De acuerdo con este último, el coeficiente de Gini de América Latina, considerando 16 países, fue de 0,51 alrededor de 2011. Si se incluyen los efectos distributivos generados por los esquemas tributarios (impuestos y contribuciones a la seguridad social), el coeficiente de Gini de la región se reduce (mejora) solo a 0,50 (0,008 puntos). Al realizar este mismo ejercicio con los países de la OCDE, se observa que el coeficiente de Gini se reduce de 0,47 a 0,43; y al considerar 15 países de la Unión Europea, el coeficiente de Gini disminuye de 0,49 a 0,45. El gasto público en pensiones y transferencias en efectivo en América Latina hace bajar el coeficiente de Gini de 0,50 a 0,48 (0,026 puntos), un efecto equivalente a más de tres veces el efecto generado

por los impuestos y las contribuciones a la seguridad social en la región; en la OCDE, este efecto corresponde a una disminución del coeficiente de Gini de 0,43 a 0,30 (0,13 puntos) y en la Unión Europea de 0,45 a 0,30 (0,15 puntos). Al considerar los efectos de los impuestos, las pensiones y las transferencias en efectivo en la distribución del ingreso (mejora del coeficiente de Gini), se aprecia que la política fiscal es cerca de seis veces más efectiva en los países de la OCDE o de Europa que en los países de América Latina. Cuando se consideran los efectos distributivos del gasto público en educación y salud, el coeficiente de Gini de la región mejora de 0,48 a 0,42, el de la OCDE de 0,30 a 0,24 y el de la Unión Europea de 0,30 a 0,23.

De estas cifras se desprenden al menos cuatro conclusiones: i) los mayores avances de los efectos de la política fiscal en la redistribución del ingreso provienen del gasto público: en América Latina un 91% de los resultados son explicados por el gasto público; ii) los efectos distributivos del gasto público en educación y salud en la región, en términos absolutos, son similares en cuanto a la reducción del coeficiente de Gini (6 puntos porcentuales) a los resultados que se obtienen en la OCDE (6 puntos porcentuales) y en la Unión Europea (7 puntos porcentuales); iii) los esquemas tributarios tienen menor efecto distributivo y explican un 9% de las mejoras en América Latina, un 17% en la OCDE y un 15% en la Unión Europea, y iv) los mayores efectos positivos en la distribución del ingreso radican en los sistemas de pensiones y las transferencias en efectivo, que explican cerca del 30% de las mejoras en América Latina y cerca del 60% tanto en la OCDE como en la Unión Europea.

Las cifras del coeficiente de Gini de la región también confirman que uno de los puntos más débiles de la política fiscal es su bajo impacto distributivo. Entre las principales causas de ello se encuentran: i) la estructura tributaria, debido, entre otras razones, a la elevada participación de los impuestos indirectos y el escaso impacto que tienen los impuestos directos aplicados a las rentas de las personas y las empresas (véase un detallado análisis en el capítulo II); ii) la baja cobertura de los sistemas de pensiones, ya que en 2011, por ejemplo, solo el 46,5% de los mayores de 65 años tuvieron acceso a un beneficio contributivo o no contributivo (CEPAL, 2014a); iii) la reducida calidad de la institucionalidad de la administración tributaria, y iv) la economía política, la mayoría de las veces no considerada y que, sin embargo, condiciona los demás factores mencionados.

La tarea es evidente para América Latina. Existe un enorme espacio para que la política fiscal avance en mejoras en la distribución del ingreso, en el diseño tanto de los sistemas tributarios (nivel y estructura) como de las políticas públicas de calidad y eficiencia del gasto público, en especial del gasto en protección social. Hanni, Martner y Podestá (2015) realizan una serie de simulaciones de política fiscal, considerando aumentos de

las tasas del impuesto a la renta y el uso de estos recursos en los tres deciles de menores ingresos. Estas medidas se traducen en importantes reducciones del coeficiente de Gini de la región: sus resultados muestran que el coeficiente de Gini podría llegar a un nivel entre 0,45 y 0,36. Estos resultados confirman tanto el potencial redistributivo de la política fiscal en la región como la necesidad de generar sostenibilidad financiera para el gasto público en protección social. Así, la sostenibilidad fiscal se transforma no solo en equilibrio fiscal intertemporal, sino también en fuente de estabilidad financiera de las políticas públicas, entre ellas, la protección social y, por tanto, en uno de los principales desafíos para enfrentar la desigualdad en la región.

El crecimiento y la reducción de la desigualdad son procesos que deben enfrentarse en forma simultánea, pues se complementan y pueden llegar a generar un círculo virtuoso. A menor desigualdad, entre otras implicaciones, habrá mayor estabilidad social, económica y política y, por tanto, mejores condiciones para un crecimiento sostenido. La sostenibilidad fiscal es fundamental para enfrentar estos déficits y es uno de los desafíos más importantes de las finanzas públicas en la región. Por ello, deberían incentivarse decididamente y monitorearse los pactos fiscales que tengan como marco la responsabilidad fiscal y consideren reformas a los sistemas tributarios, así como la eficiencia del gasto público y el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal.

E. Sostenibilidad fiscal e ingresos públicos: reforma tributaria

En general, la eficiencia y la calidad del gasto público han dominado el escenario y gran parte del debate fiscal tradicional. Sin embargo, similar o mayor relevancia tienen la tendencia, la evolución y la calidad de los ingresos públicos, entre ellos, los ingresos tributarios. En América Latina, los ingresos tributarios han aumentado en los últimos 25 años a tasas superiores a las de los ingresos públicos totales; así, la participación de los ingresos tributarios en el total de los ingresos públicos se incrementó del 70,9% al 81,4%. Debido a esta elevada y creciente participación en los ingresos públicos, se ha planteado que el sistema tributario es una de las variables que condicionan la evolución y profundidad de la política fiscal y, con ello, tanto el financiamiento de las políticas públicas como sus potenciales efectos en la ciudadanía.

Un buen número de decisiones de políticas públicas están relacionadas con la tributación y la tributación está relacionada con casi todos los aspectos de la economía y la sociedad.

La política tributaria no impacta solo a la dimensión fiscal, sino también a las distintas dimensiones de la actividad económica, por lo que puede transformarse en un poderoso instrumento de desarrollo que apoye con fuerza la sustentabilidad fiscal a través de las siguientes áreas: i) promoción de la equidad (efectos distributivos); ii) generación de incentivos a la inversión (promoción de actividades estratégicas y sectores productivos); iii) creación de nuevas tecnologías (incentivos y desarrollo de la innovación); iv) protección del medio ambiente (incentivos y regulación del uso de los recursos naturales, en especial, de los no renovables), y v) desarrollo económico local y subnacional (desarrollo del territorio y descentralización fiscal). El equilibrio entre las distintas dimensiones de la política tributaria es fundamental, así como los potenciales acuerdos políticos transversales que impulsen la política tributaria para que se transforme en un instrumento esencial de la sostenibilidad fiscal y del desarrollo de la región.

La carga tributaria de la región, a pesar de los aumentos que ha experimentado en los últimos años, sigue siendo relativamente baja según el nivel de desarrollo alcanzado y los estándares internacionales, y las consideraciones económicas no son suficientes para explicar este comportamiento. La experiencia indica que hay que considerar también la economía política para entender el comportamiento de la política fiscal y, en especial, las tendencias de la política tributaria (Lorenzo, 2015; Gómez-Sabaíni y Morán, 2013; Gómez-Sabaíni y O'Farrell, 2009; Gómez-Sabaíni y Martner, 2010).

La forma como se conectan las políticas económicas y el sistema político es parte de los desafíos de gestión en la implementación exitosa de la política fiscal y, en particular, de las reformas tributarias en la región. Un buen punto de encuentro son los pactos fiscales o los acuerdos políticos transversales que sustentan reformas al sistema tributario. Avances en la política tributaria que se traduzcan en una propuesta de reforma tributaria requieren la mayoría de las veces de un acuerdo político transversal o de un pacto fiscal, procesos que demandan buenos diseños técnicos y una adecuada gestión de la economía política.

Al igual que toda política pública, las reformas tributarias requieren de una sólida base técnica y, como pueden transformarse en profundos procesos políticos, en que se modifican condiciones previas entre distintos actores productivos y en que existen distintos intereses, es clave alcanzar acuerdos políticos transversales para promover la estabilidad, certidumbre y sostenibilidad de las transformaciones que se implementen. El acuerdo político tributario dependerá de un proceso profundo y complejo de administrar, que debería ser considerado como parte esencial del diseño de una reforma tributaria. La economía política muchas veces condiciona la calidad de los sistemas tributarios y de la institucionalidad fiscal-tributaria

que, entre otros factores, explican a su vez el nivel y la composición de la carga tributaria de un país y de la región.

Los acuerdos políticos transversales tributarios tienen la posibilidad de generar certezas y estabilidad tanto respecto de lo que constituye el acuerdo (contenidos técnicos) como también por la vía de externalidades positivas referentes a la sostenibilidad de las políticas públicas que se financian como resultado de estos acuerdos (señales económicas). Así, los acuerdos transversales son parte esencial de la sostenibilidad de las reformas y, de esa manera, también brindan estabilidad a las actuales y futuras generaciones.

Más allá de los avances registrados en los sistemas impositivos, las reformas tributarias siguen siendo una de las políticas públicas más utilizadas por los Gobiernos de la región. La baja carga tributaria, la regresividad de las estructuras tributarias, el escaso impacto distributivo y la dependencia respecto de los impuestos indirectos (especialmente de aquellos ligados al consumo) permiten proyectar que habrá bastante actividad en materia fiscal en la región, especialmente en términos de reformas tributarias. Para enfrentar estos procesos es necesario prepararse en todas las dimensiones, de modo que en torno a la mayor cantidad de reformas puedan alcanzarse acuerdos políticos transversales (pactos fiscales) que otorguen un marco de estabilidad a dichas reformas.

El escenario económico regional de desaceleración, acentuado por el fin del ciclo de altos precios de los productos básicos (petróleo y cobre, entre otros), redundó en que los ingresos públicos totales de América Latina pasaran del 19,3% del PIB en 2014 al 18,8% del PIB en 2015 (CEPAL, 2016a). A pesar de lo anterior, los ingresos tributarios de América Latina aumentaron del 15,2% del PIB en 2014 al 15,3% del PIB en 2015, en especial por los rendimientos de las reformas tributarias impulsadas. En este marco de referencia, habrá una presión adicional sobre la eficiencia de los sistemas tributarios en 2016, de modo que potencialmente compensen en parte la caída de los ingresos públicos, lo que puede derivar en modificaciones o reformas a los esquemas impositivos.

Debido a los desafíos económicos y sociales de la región, la política fiscal —y, en especial, la política tributaria— ha llegado a ser un área muy activa en reformas. En los últimos diez años, los sistemas tributarios presentaron en todos los países de América Latina uno de los mayores niveles de actividad en términos de reformas (véase el capítulo II).

Las estructuras tributarias en América Latina son muy heterogéneas, al mismo tiempo que las diferencias en términos de presiones tributarias aún son muy sustantivas al comparar a la región con el conjunto de países de la OCDE. En general, las variables que mejor explican estas diferencias son el ingreso per cápita (nivel de desarrollo), la estructura tributaria, la economía política y la calidad de las instituciones encargadas de la administración tributaria. En los próximos años, las diferencias entre las

cargas tributarias promedio de las regiones deberían tender a reducirse, en especial como resultado de las reformas tributarias en América Latina.

Un detalle, escasamente estudiado, que debe considerarse es la potencial fatiga tributaria, es decir, el efecto que pueden generar en la política fiscal reiterados procesos de reforma tributaria en un período acotado. En la región hay países que entre 2010 y 2014 han realizado cuatro o cinco reformas (modificaciones) tributarias, es decir, una reforma (modificación) al año. El ciclo de una reforma tributaria no solo consume tiempo, sino que además tiene costos de oportunidad respecto de otras políticas públicas, al mismo tiempo que exige un debate de economía política que no es aconsejable reabrir todos los años, tanto por la estabilidad del sistema tributario como por las señales de largo plazo que requieren los actores para el eficiente proceso de toma de decisiones.

En un país que implementa reformas (modificaciones) muy seguidas, habría que evaluar la potencial generación de una fatiga tributaria que podría restringir la implementación de cambios a los esquemas tributarios. Uno de los aspectos fundamentales para no caer en una fatiga tributaria es la calidad de la institucionalidad del sector. Un ejemplo claro de buena institucionalidad impositiva y de reformas tributarias efectuadas sin presencia de fatiga tributaria es el caso de Colombia. Dicho país realizó tres reformas tributarias (en 2010, 2012 y 2014) y dos modificaciones impositivas (en 2013 y 2015) en cinco años y en 2015, conforme al mandato de la reforma tributaria de 2014, se constituyó una Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, que entregó su informe en diciembre de 2015, en el que propone nuevos cambios tributarios. Este hecho, sumado a la situación de estrechez fiscal y al acuerdo de paz alcanzado en 2016, hace probable un escenario en el que Colombia realice una nueva reforma tributaria durante este mismo año. Este país es un excelente ejemplo, debido a que, a pesar de sus numerosas reformas tributarias, el dinamismo de su economía se ha mantenido durante los últimos cinco años. Una razón es la calidad de su institucionalidad tributaria y la otra es la calidad de su institucionalidad vinculada a la hacienda pública: el establecimiento de una regla de balance estructural y el apego al marco fiscal de mediano plazo son algunas de las innovaciones institucionales que sustentan la credibilidad de la autoridad económica y la confianza que se tiene en ella.

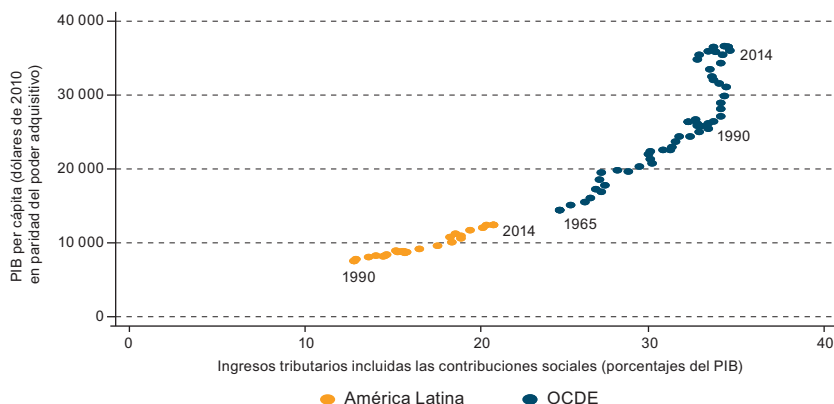
La gran heterogeneidad de esquemas impositivos presentes en la región no solo se debe a los diversos diseños técnicos o a los recursos (financieros y naturales) con que cuenta cada país, sino que más bien podría estar explicada por la institucionalidad fiscal-tributaria y, especialmente, por la institucionalidad pública encargada de administrar el sistema tributario y la economía política que enmarca y condiciona dicha institucionalidad. Por ejemplo, está bastante documentado que el déficit de progresividad de los sistemas tributarios de la región puede estar relacionado con factores de

economía política, o ser explicado por ellos, más que por la falta de diseños que mejoren la distribución del ingreso después del pago de impuestos. La economía política tributaria es una dimensión que debería estudiarse con más detención y es, por cierto, uno de los desafíos para las políticas públicas de los próximos años. No bastan buenos diseños impositivos para una implementación exitosa; se requiere que estén acompañados de una adecuada y oportuna gestión de la economía política tributaria.

Los objetivos de las reformas tributarias implementadas varían de un país a otro, según las condiciones fiscales en que se desarrollan y según las capacidades y el desarrollo institucional-fiscal que presenta cada país.

En América Latina los ingresos tributarios (incluida la seguridad social) han aumentado de un 13,2% a un 21% del PIB entre 1990 y 2014. En el mismo período, en los países de la OCDE la carga tributaria aumentó de un 32,1% a un 34,4% del PIB. Al comparar las cifras promedio de América Latina y de los países de la OCDE se evidencian importantes brechas, aunque estas disminuyen de un 18,9% del PIB en 1990 a un 13,4% del PIB en 2014. Las diferencias entre estos dos grupos de países y sus presiones tributarias han estado presentes desde hace más de medio siglo; por ejemplo, al comparar la presión tributaria promedio de los países de la OCDE en 1965 (24,8%), se observa que estos ya habían alcanzado un nivel tanto de ingreso per cápita como de carga tributaria superior al registrado por América Latina en 2014. Entre las cargas tributarias de América Latina en 2014 y de los países de la OCDE en 1965 existe una brecha del 3,8% del PIB en favor de los países de la OCDE (véase el gráfico I.13).

Gráfico I.13
América Latina (1990-2014) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1965-2014): carga tributaria y PIB per cápita
(En porcentajes del PIB y dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, París, 2016; OCDE, *Revenue Statistics 1965-2014*, París, 2015 y Banco Mundial sobre la base de datos oficiales.

Si se intenta controlar por ingreso per cápita las brechas en materia de presión tributaria en favor de la OCDE respecto de América Latina, se confirma que en la región existen materias pendientes en términos de la estructura tributaria y de los niveles impositivos. Las caídas de los precios de las materias primas agudizarán este problema en algunos países y, por tanto, la sostenibilidad fiscal estará aún más relacionada con los rendimientos de los esquemas impositivos y las potenciales reformas tributarias en la región.

Los antecedentes tributarios presentados en el gráfico I.13 también confirman que a mayores niveles de desarrollo la carga tributaria aumenta y, por tanto, el sistema tributario irá evolucionando hacia una mayor eficiencia en la estructura y en el nivel de presión tributaria, en la medida en que los países se desarrollan. Lo anterior ha sido debatido y cuestionado en reiteradas oportunidades en la región, a pesar de que existe robusta evidencia que respalda esta correlación positiva entre mayor desarrollo de los países y presión tributaria. En América Latina, en los últimos 25 años (1990-2015) han aumentado tanto el ingreso per cápita como la carga tributaria; de mantenerse esta tendencia en los próximos años, la brecha entre la carga tributaria de América Latina y la de los países de la OCDE debería tender a ser de un dígito alrededor de 2030.

Existe una gran disparidad entre las cargas tributarias de los distintos países de la región. En 2014, la mayor carga tributaria como porcentaje del PIB (un 33,4%, correspondiente al Brasil) era equivalente a 2,7 veces la menor carga tributaria (un 12,2%, correspondiente a México).

Uno de los grandes desafíos de la región será aumentar la carga tributaria, especialmente para financiar mejoras en los sistemas de protección social (educación, salud, pensiones, vivienda y urbanismo y políticas de equidad de género) y brindar sostenibilidad fiscal. Por lo mismo, será fundamental que las reformas tributarias se conecten con la economía política y la capacidad de construir pactos fiscales que proporcionen la necesaria estabilidad a estos procesos. La transparencia fiscal y la calidad del gasto público serán esenciales para la legitimidad de la política fiscal y para facilitar la implementación de reformas tributarias que consoliden los ingresos tributarios permanentes y el crecimiento de la presión tributaria en la región.

F. Sostenibilidad fiscal y gasto público: eficiencia y calidad

Uno de los principales indicadores macrofiscales utilizados para la evaluación del desempeño de la política fiscal es el gasto público, el conocido de las clases de introducción a la macroeconomía. Las tendencias

e indicadores que se generan para están siempre en la primera línea del análisis económico, entre ellos, la tasa de crecimiento del gasto público (\hat{G}), la participación del Estado en la economía ($\frac{G}{PIB}$) y la descomposición del gasto en inversión pública y gastos corrientes o de consumo ($G=C^G+I^G$).

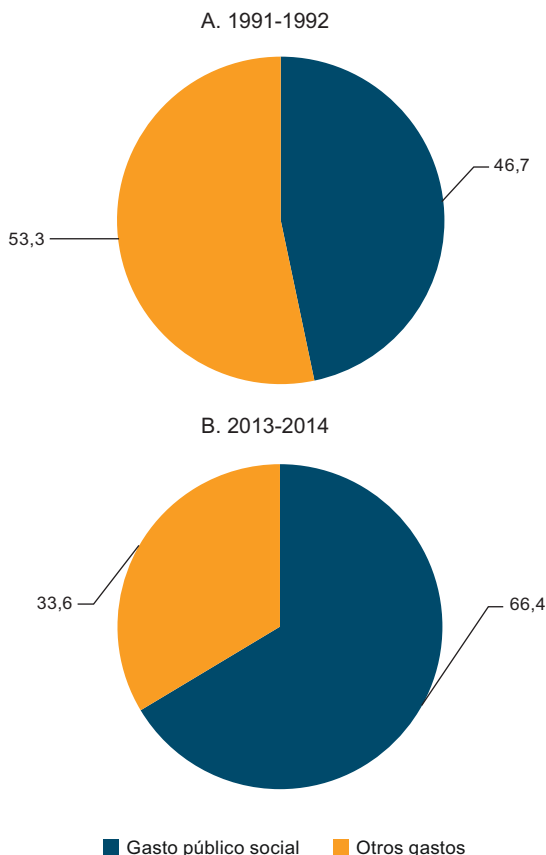
El gasto público ha sido estudiado y evaluado, realizándose análisis cada vez más centrados en la calidad del gasto, que es fundamental para alcanzar mayores grados de eficiencia en la implementación de las políticas públicas y, de esta manera, permitir la producción (regulación) de bienes y servicios de calidad para la población. Invertir en eficiencia y calidad del gasto público también constituye una de las bases para generar condiciones de credibilidad y legitimidad de las capacidades del Estado, que son parte importante de su imagen corporativa en la sociedad. La posibilidad de lograr mayores niveles de calidad en la ejecución del gasto público también permite incrementar, entre otras materias, las posibilidades de éxito en la recaudación de recursos (ingresos), por ejemplo a través de campañas de reducción de la evasión impositiva o de potenciales reformas tributarias.

Entre 1990 y 2015, la tasa de crecimiento promedio del gasto público en América Latina (4,5%) fue superior al crecimiento promedio de la economía (2,9%), de modo que el gasto público aumentó del 14,7% del PIB en 1990 al 21,8% del PIB en 2015. Esta última cifra se compara con un gasto promedio del 47,5% del PIB en los países de la OCDE en 2015 (OCDE, 2016). Diferencias del ingreso per cápita, del nivel de presión tributaria y de otras medidas del desarrollo explican las brechas entre el tamaño del Estado en los países de la OCDE y en América Latina.

El tamaño del Estado ha aumentado en estas últimas décadas debido, entre otros factores, a los mayores ingresos públicos, cuya asignación se ha concentrado en programas y políticas públicas del área de la protección social. En los últimos 25 años, el gasto social se duplicó con creces en términos reales en América Latina; si se establece una base 100 correspondiente a 1990, el gasto alcanzó un nivel de 272 en 2014. Además, como se muestra en el gráfico I.14, el gasto social también creció a tasas superiores a la expansión del gasto público total, incrementando su participación del 46,7% del gasto público total en el período 1991-1992 al 66,4% en el período 2013-2014 (CEPAL, 2015d).

Es probable que las tasas de crecimiento tanto del gasto público social como del gasto público total sean superiores a la velocidad con que se ha modernizado la capacidad de ejecución del gasto público en los países de la región. Por ende, la calidad del gasto público podría verse resentida en algún grado, ya que las economías de escala en el sector público (y en todos los sectores) tienen sus límites.

Gráfico I.14
América Latina^a: gasto público social como proporción
del gasto público total, 1991-1992 y 2013-2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140), Santiago, 2016; y CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015. Dilemas y espacios de política* (LC/L.3961), Santiago, 2015.

^a Se incluye en estas cifras a Cuba, Jamaica y Trinidad y Tabago.

El cambio de paradigma de la política fiscal hacia la sostenibilidad fiscal es un proceso en que debe prestarse especial atención al rol de la política fiscal en la sostenibilidad financiera de la protección social. Por ejemplo, la política fiscal contracíclica que adoptó Chile con su regla de superávit estructural funciona como una herramienta de autoseguro e incluso sirve como un mecanismo de autoprotección para la protección social (Arenas de Mesa y Guzmán, 2003). Lo anterior ocurre debido a

que entrega señales claras de responsabilidad y diferenciación respecto de otras economías. En este sentido, la política fiscal contracíclica es una herramienta clave, tanto para la población de América Latina que se beneficia de la protección social como para los agentes o empresas que invierten en la región.

La estabilidad financiera de la protección social en la región también enfrenta desafíos propios de la década actual, cuando las amenazas más importantes no parecen provenir de desequilibrios externos en las economías (como en 1982), ni tampoco de los sistemas financieros interconectados propios de la globalización (como en el período 2008-2009), sino del denominado fin del superciclo de las materias primas y de una marcada desaceleración económica. Debido a esto, es posible que en los próximos años los países exportadores de recursos naturales deban utilizar los ahorros de los últimos años para mantener financieramente sus programas de protección social, o bien optar por la deuda pública, junto con moderar las fases de expansión del gasto con el fin de evitar, en especial, una disminución de la cobertura de los programas de protección social.

El crecimiento del gasto social a tasas mayores que la expansión del gasto público ha significado que dos de cada tres dólares de gasto público en América Latina se destinen a la protección social. Esto quiere decir que la sostenibilidad fiscal también debe ser entendida como un seguro para la protección social y, por tanto, como una herramienta que permite enfrentar la desigualdad.

La eficiencia del gasto público y la sana administración de las finanzas públicas deben ser áreas de interés transversal en las diversas políticas públicas, en las que la calidad generalmente se entiende como la entrega oportuna, adecuada, eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos a la población. De hecho, se han logrado distintos avances en esta dirección, aunque las realidades siguen siendo bastante heterogéneas en los países de la región.

Los avances en la gestión de la administración presupuestaria, el desarrollo e implementación de presupuestos por resultados, la creación y modernización del servicio civil y de las políticas de recursos humanos, la aplicación de nuevas normas de transparencia y compras públicas, la inversión en gestión digital y de las tecnologías de la información y la creación de sistemas integrales de administración financiera han generado una modernización de la gestión de los recursos públicos, que es base fundamental de la eficiencia y calidad del gasto público, requisito indispensable para alcanzar la sostenibilidad fiscal.

El presupuesto público es uno de los pilares fundamentales de la política fiscal. Una gestión presupuestaria de calidad debe velar por la eficiente administración de las finanzas públicas a nivel macroeconómico.

Un mal manejo del ciclo presupuestario a través de las etapas de formulación y ejecución podría generar efectos negativos permanentes en el diseño e implementación de las diversas políticas públicas, por ejemplo al comprometer una senda de gasto que no resulte consistente con la sostenibilidad fiscal. Así, la microeconomía del presupuesto puede llegar a condicionar la senda sostenible del gasto público, que constituye una poderosa herramienta macroeconómica que, además, puede contribuir de manera complementaria a mejorar la equidad y la cohesión social.

La gestión presupuestaria moderna ha transitado desde los presupuestos de caja a presupuestos devengados, en los que el concepto de intertemporalidad es cada vez más utilizado en la toma de decisiones del gasto público y la política fiscal. Además, la administración presupuestaria ha evolucionado en términos de transparencia y son muy significativos los progresos realizados en la consolidación de los sistemas de evaluación y control de la gestión presupuestaria. Los avances en gestión presupuestaria, transparencia fiscal, rendición de cuentas al poder legislativo y a la ciudadanía y desarrollo de los sistemas de evaluación y control de gestión de los recursos públicos generan condiciones y potenciales resultados en la economía política de las políticas públicas que pueden traducirse en que estén más protegidas de los vaivenes provenientes de los procesos electorarios.

La búsqueda de mayor eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos, entre otros factores, motivó el desarrollo de instrumentos como el presupuesto por resultados. Un presupuesto basado en resultados tendrá como objetivo mejorar la eficiencia del gasto público, vinculando la asignación y el uso de los recursos a los resultados de gestión, utilizando la información de desempeño para la toma de decisiones en el ciclo presupuestario (Arenas de Mesa y Berner, 2010). En un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para América Latina y el Caribe, se plantea que el área con mayores déficits en la gestión pública basada en resultados es precisamente la de presupuesto por resultados (García y García, 2010). En el estudio sobre 25 países se presenta información de distintos sistemas de gestión pública, como planificación, gestión financiera, gestión de programas, monitoreo y evaluación, y presupuesto por resultados y en una de sus conclusiones se indica que un desafío fundamental para avanzar en la eficiencia del gasto público es profundizar el desarrollo de presupuestos basados en resultados. De este modo, se consolidan una administración presupuestaria moderna y una evaluación y control de gestión de la calidad del gasto público.

La sostenibilidad fiscal, especialmente en una coyuntura económica de desaceleración regional, depende de manera crucial de la eficiencia, calidad y composición del gasto público, sobre todo en un contexto en que las demandas sociales, demográficas, ambientales y de género, entre otras,

mantendrán su tendencia al alza. En el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2015c y 2016a) se entregan valiosos antecedentes sobre la importancia de la composición del gasto público, el comportamiento y la calidad de la inversión en el ciclo y sus efectos en el crecimiento de largo plazo. Los antecedentes sobre la región confirman que es altamente conveniente proteger el gasto en inversión pública en un contexto de volatilidad de la actividad económica en que la arquitectura contracíclica de la política fiscal debería ser lo suficientemente flexible para asegurar (en especial en la fase baja del ciclo) niveles de inversión que apoyen el crecimiento de mediano y largo plazo de la economía. Además, se sugiere que el apoyo a la inversión se proporcione mediante la acción conjunta en asociaciones público-privadas, evitando el gasto tributario mediante exenciones, que en general han tenido poco impacto en el sentido de incentivar la inversión en infraestructura en la región.

Para la administración responsable de las finanzas públicas, en especial en una coyuntura regional como la actual, se requiere reafirmar que la senda de gasto público debe estar orientada por sus capacidades efectivas y no por dogmas ideológicos que invitan a restricciones presupuestarias y contractivas del gasto cuando la política fiscal debería ser contracíclica, con especial acento en la inversión. La responsabilidad fiscal se reconoce tanto en el momento en que la autoridad fiscal tiene la determinación de aumentar el gasto en la fase baja del ciclo, como cuando decide contener el crecimiento del gasto en los períodos de auge.

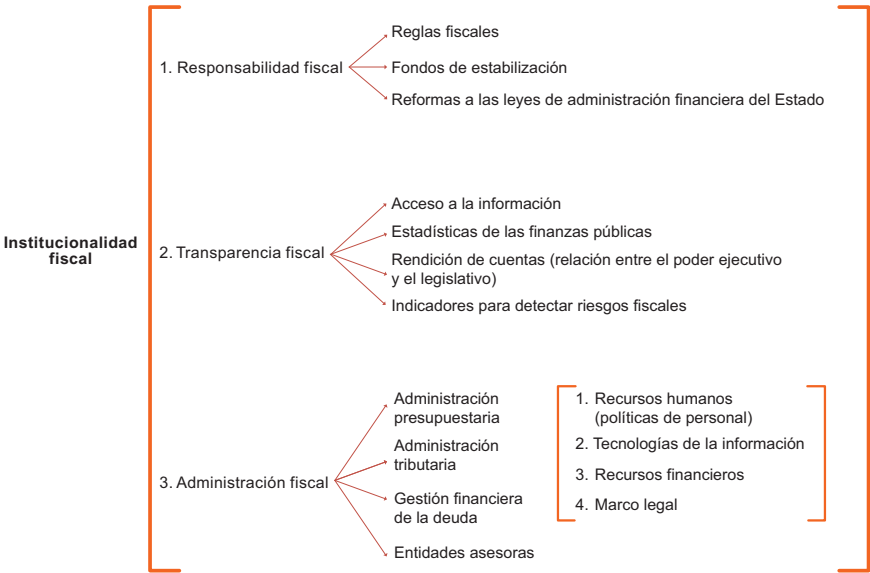
G. Sostenibilidad fiscal y fortalecimiento de la institucionalidad fiscal

En general, la política fiscal se asocia a tres dimensiones: i) los efectos macroeconómicos (crecimiento y estabilización de la economía); ii) la provisión de bienes y servicios públicos (producción de planes, políticas y programas públicos), y iii) los potenciales efectos distributivos (generación de transferencias inter- e intrageneracionales). Entre los distintos componentes de la política fiscal se encuentran los ingresos y los gastos públicos, el balance fiscal (superávit o déficit) y la senda óptima (gestión) de la deuda pública. Sin embargo, la política fiscal también está estrechamente relacionada con la institucionalidad fiscal que, en múltiples oportunidades, restringe y condiciona la calidad y profundidad de la política fiscal.

La institucionalidad fiscal es una de las cuatro dimensiones de las finanzas públicas que es necesario considerar en la sostenibilidad fiscal, además de las sendas de ingresos, los gastos públicos y la economía política fiscal. La institucionalidad fiscal puede dividirse en tres áreas: i) la responsabilidad fiscal, que en general se consagra a través de la

modernización de las leyes de administración financiera del Estado, que en algunos casos incluye la creación de reglas fiscales, fondos de estabilización y nueva regulación fiscal; ii) la transparencia fiscal, que se concreta mediante iniciativas de información y participación en la rendición de cuentas y el desarrollo de la política fiscal como la información del ejecutivo al Congreso, y iii) la administración fiscal, que incluye la administración presupuestaria (presupuestos por resultados, presupuesto de mediano plazo y otros), la administración tributaria (política tributaria y reforma tributaria), la gestión financiera de la deuda pública y las entidades asesoras de la administración fiscal (véase el diagrama I.4).

Diagrama I.4
Sostenibilidad e institucionalidad fiscal



Fuente: Elaboración propia.

En finanzas públicas el concepto de responsabilidad fiscal está relacionado básicamente con un marco analítico y conceptual de medidas y regulaciones cuyo objetivo es garantizar o velar por el seguimiento de la política fiscal para alcanzar la sostenibilidad fiscal. El debate fiscal en la región ha redundado en la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal en diez países en los últimos 16 años: Brasil (2000), Ecuador (2002 y 2010), Colombia (2003 y 2011), Perú (2003 y 2013), Argentina (2004), Chile (2006), México (2006), Panamá (2008 y 2012), Paraguay (2013) y Honduras (2016). Las leyes de responsabilidad fiscal han fomentado la aplicación

administrativa o legal de distintas metodologías de reglas fiscales. Chile, en 2001, comenzó la aplicación de una regla fiscal en el marco del llamado balance estructural; es decir, el crecimiento del gasto público está supeditado a la estimación de ingresos estructurales (permanentes de largo plazo y no cíclicos), lo que se institucionalizó a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006. El Perú, en 2003, empezó a aplicar una regla de control del gasto público y en 2013 estableció un límite al balance fiscal estructural, que no puede superar un déficit del 1% del PIB. Colombia, en 2003, promulgó una ley que dispone que todos los años debe acreditarse que el presupuesto registre un superávit primario y en 2011 estableció una regla fiscal con el objetivo de avanzar gradualmente hacia un déficit estructural del 1% del PIB en 2022. México, en 2006, implementó una regla fiscal que establecía que el Gobierno federal debía presentar un presupuesto balanceado. En el Ecuador, los gastos permanentes se financian exclusivamente con ingresos permanentes, de acuerdo con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de octubre de 2010. Honduras, en abril de 2016, aprobó una Ley de Responsabilidad Fiscal que establece límites al crecimiento del gasto y a la deuda de corto plazo, además de la introducción de un Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo. En Costa Rica se debate desde fines de 2015 la aplicación de una regla fiscal que limite y controle el gasto público (existe una delicada situación fiscal, con déficits fiscales promedio del 5,2% del PIB en los últimos cinco años, y la deuda aumentó del 24,8% al 42,4% del PIB entre 2008 y 2015)⁵.

Las distintas modalidades de reglas fiscales de control del gasto o de límites del déficit (primario y global) se han implementado en la dirección de invertir en estabilidad y credibilidad de la política fiscal para enfrentar, entre otras materias, los períodos de contracción o desaceleración. En el marco del debate de las leyes de responsabilidad fiscal, algunos países de la región han creado fondos soberanos de riqueza o de estabilización, que se han convertido en los mecanismos institucionales para la acumulación de superávits fiscales. Este fue el caso de Chile (2006), Panamá (2012) y México (2014)⁶. La debida acumulación de recursos financieros en estos fondos es utilizada cuando la economía se contrae y se requiere de una política fiscal expansiva y contracíclica, para alcanzar la necesaria estabilidad financiera⁷.

Otro elemento crítico de las finanzas públicas es la transparencia fiscal, que permite acceder a información fiscal oportuna (estadísticas de las finanzas públicas) para apoyar la eficiente toma de decisiones; genera indicadores muy útiles para detectar potenciales riesgos fiscales; crea y desarrolla distintos procesos para invertir en credibilidad de la política fiscal,

⁵ Véase un análisis detallado de este aspecto en la región en CEPAL (2016a).

⁶ El Perú, en 1999, creó el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF).

⁷ Véase una revisión de los tipos de reglas fiscales y fondos soberanos en García (2012).

así como puede llegar a ser la base de la estabilidad financiera y económica de un país, en especial en tiempos de crisis económicas y financieras.

El *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* del FMI (2007), el *Código de transparencia fiscal* (FMI, 2014b) y el código sobre mejores prácticas en transparencia presupuestaria titulado *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries* (OCDE, 2014) son marcos teóricos básicos de la arquitectura de las normas de transparencia fiscal para los países. En América Latina se han logrado avances dispares en esta materia; sin embargo, ha habido una tendencia a valorar crecientemente el papel de la transparencia fiscal, elemento que será crítico en la gestión, así como la rendición de cuentas públicas de la política fiscal.

Una de las áreas que se destacan en términos de transparencia fiscal es la producción de estadísticas fiscales. El FMI actualmente maneja tres sistemas para las estadísticas de las finanzas públicas: i) el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD), que es el más básico; ii) las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD), que es el intermedio, y iii) las Normas Especiales para la Divulgación de Datos *Plus*, que es el más avanzado. En la actualidad no hay países de América Latina adheridos al sistema más avanzado; potencialmente Chile está en condiciones y en vías para ello. En el Sistema General de Divulgación de Datos participan nueve países, de los que solo Panamá estaría en condiciones de pasar a las NEDD y en las Normas Especiales para la Divulgación de Datos participan diez países (véase el cuadro I.5). En el sistema especial, aunque se cumplan los requisitos de cobertura, periodicidad y puntualidad, la decisión respecto al marco metodológico aplicable sigue siendo una opción de cada país y solo Chile y el Uruguay presentan estados de operaciones que siguen los lineamientos del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001* del FMI; el resto sigue usando como marco metodológico la versión de 1986 de este mismo Manual.

En la región persisten importantes desafíos fiscales para avanzar en marcos institucionales de responsabilidad y transparencia fiscal. Además, la institucionalidad fiscal, en lo referente al servicio público o a las agencias encargadas de la administración fiscal, debe ser fortalecida en los ámbitos de la gestión presupuestaria (sendas óptimas de gasto público), tributaria (sendas óptimas de ingresos públicos) y de deuda pública (gestión de activos y pasivos financieros) (OCDE, 2016a).

A través de la administración presupuestaria, la institucionalidad fiscal debería contar con un sistema de evaluación y control de gestión del ciclo presupuestario que apoye y ayude a avanzar en eficiencia y calidad del gasto público (véase el capítulo IV). Por otra parte, la institucionalidad tributaria es fundamental para determinar la trayectoria de los ingresos tributarios que, con algunas excepciones en la región, son la gran mayoría de los ingresos públicos.

Cuadro I.5
América Latina: sistemas de estadísticas de las finanzas públicas, 2015

Sistema de estadísticas	País
1. Sistema básico: Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD)	Bolivia (Estado Plurinacional de)
	Guatemala
	Haití
	Honduras
	Nicaragua
	Panamá ^a
	Paraguay
	República Dominicana
	Venezuela (República Bolivariana de)
2. Sistema intermedio: Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD)	Argentina
	Brasil
	Chile ^b
	Colombia
	Costa Rica
	Ecuador
	El Salvador
	México
	Perú
	Uruguay

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *The Special Data Dissemination Standard Plus. Guide for Adherents and Users*, Washington, D.C., 2015 y FMI, *The General Data Dissemination System. Guide for Participants and Users*, Washington, D.C., 2013.

^a Panamá está en condiciones de pasar al sistema intermedio (NEDD).

^b Chile está en condiciones de pasar al sistema avanzado (Normas Especiales para la Divulgación de Datos Plus).

En un contexto en que la política tributaria ha estado muy activa en la región en los últimos años, con un dinamismo transversal y amplio en el área de las reformas tributarias, concentradas tanto en el nivel como en las estructuras tributarias, en la mayoría de los casos no se han considerado materias tan relevantes como la institucionalidad fiscal-tributaria, o bien ello solo se ha hecho con escasa atención e intensidad⁸.

La institucionalidad fiscal-tributaria es uno de los factores fundamentales en un sistema tributario y es considerada una pieza clave para la implementación y el desarrollo de una reforma tributaria. La calidad y eficiencia de la administración tributaria define y condiciona la calidad de la política tributaria y, por tanto, la profundidad de los cambios y transformaciones que puedan llevarse adelante.

⁸ La reforma tributaria de Chile (2014) es una excepción, ya que incluyó tres proyectos de ley de fortalecimiento de la institucionalidad tributaria: i) el fortalecimiento institucional del Servicio de Impuestos Internos (aprobado en mayo de 2015); ii) la creación de una nueva Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera (aprobada en junio de 2015), y iii) el fortalecimiento de los Tribunales Tributarios y Aduaneros (en trámite legislativo). Véanse más detalles en el capítulo III.

La administración tributaria, así como la administración presupuestaria y la gestión financiera de la deuda, tienen al menos cuatro áreas o dimensiones en que se concentran los mayores desafíos de fortalecimiento institucional de la política fiscal en la región, como se indica en el diagrama I.4.

La primera es la dimensión de los recursos humanos, en especial las políticas de personal del sector público (servicio civil) y, entre ellas, de los funcionarios públicos destinados a la administración de las finanzas públicas. Existe un déficit de recursos humanos capacitados y especializados en gestión presupuestaria, tributaria y de deuda en el sector público de la región. En el marco de las políticas públicas, las reformas realizadas y los procesos de modernización del Estado, los recursos humanos constituyen una dimensión que, lamentablemente, la mayoría de las veces, si no siempre, queda al final de la jerarquización de prioridades y de la asignación de recursos financieros. Las políticas públicas son implementadas y administradas por el personal que trabaja en el servicio público; es por eso que invertir en recursos humanos de calidad que tengan acceso adecuado a servicios de capacitación, escalas de remuneraciones que generen los adecuados incentivos y un apoyo oportuno e integral en la carrera funcionaria, así como fortalecer la gerencia pública, son elementos fundamentales para facilitar la administración e implementación de las políticas y programas en el sector público y, en particular, el desarrollo y gestión de la política fiscal⁹.

El apoyo de las organizaciones internacionales y multilaterales es básico para llevar adelante programas generalizados de capacitación, en materias tanto del área fiscal-tributaria como fiscal-presupuestaria del sector público. Los esfuerzos de la CEPAL a través de los programas de capacitación que realiza el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), entre otras iniciativas, constituyen una línea de acción que debería ser apoyada, al mismo tiempo que su cobertura debería ser ampliada en la región, con el propósito de capacitar recursos humanos del sector público al menos en tres áreas del ámbito fiscal: i) macroeconomía, política fiscal y gestión financiera de la deuda; ii) política fiscal y gestión presupuestaria, y iii) política fiscal y administración tributaria.

La segunda es la dimensión de las tecnologías de la información. La eficiente administración de las finanzas públicas no solo se sostiene por una robusta y adecuada arquitectura de la política fiscal y la gestión de una senda de deuda sostenible para los países, sino también por la capacidad de organizar y generar esquemas de evaluación y control

⁹ El fortalecimiento institucional requiere de la formación de equipos interdisciplinarios, que cuenten con profesionales del área jurídica que velen por los aspectos técnicos de la reforma y por la armonización de estas normas con los marcos legales vigentes.

de gestión eficientes a través de sistemas integrados de administración financiera, que cuenten con el decidido desarrollo de las tecnologías de la información al servicio de los objetivos de la sostenibilidad fiscal. Destinar recursos humanos y financieros a estas áreas debe ser prioritario si en la administración presupuestaria, tributaria y de deuda se desea alcanzar grados de eficiencia y transparencia tanto en el desarrollo de futuras reformas fiscales como en el fortalecimiento de los procesos de transparencia fiscal, información y difusión de las estadísticas de las finanzas públicas. Hay que poner el acento en la construcción de sistemas integrales de información de administración presupuestaria, tributaria y de deuda para consolidar una política fiscal eficiente, dirigida a mejorar la equidad y ser fuente de desarrollo sostenido en los países. Administrar la microeconomía de la política fiscal tanto en el monitoreo de los ingresos fiscales como en el control de gestión de los gastos públicos dependerá cada vez más de los sistemas de información y de las tecnologías de la información, que también serán esenciales en los procesos de transparencia fiscal así como para destrabar los procesos de descentralización fiscal.

Los organismos internacionales y multilaterales tienen una gran tarea en la línea de compartir las mejores experiencias internacionales y regionales para avanzar en la implementación de aplicaciones y sistemas integrados de información para la eficiente administración de las finanzas públicas en la región. En general, los procesos de mejora en el ámbito de las tecnologías de la información en la administración financiera del sector público maduran en no menos de 6 a 7 años, plazo que se ha estimado para el proceso de diseño e implementación de un sistema integrado de administración financiera (Dener, Watkins y Dorotinsky, 2011; Uña y Pimienta, 2015), de modo que se trata de iniciativas que superan el período de una administración. Así, el apoyo de organismos internacionales no solo es financiero y de conocimientos técnicos especializados, sino que resulta estratégico y muchas veces se transforma en una pieza crítica para asegurar la necesaria continuidad de los procesos de transformación y de implementación de los sistemas de información de la administración financiera (véase en el capítulo IV un análisis más detallado de la política fiscal y el papel que los organismos internacionales pueden desempeñar en ese ámbito).

La tercera es la dimensión de recursos financieros específicos para la administración tributaria, presupuestaria y de deuda pública. Las dos dimensiones comentadas con anterioridad (recursos humanos y tecnologías de la información), junto con otros factores, generan una demanda de recursos financieros para apoyar el proceso de fortalecimiento institucional de la administración de las finanzas públicas. La asignación de recursos financieros a los procesos de fortalecimiento institucional del área fiscal muchas veces se expresa en reasignaciones o en el mejor

uso de los recursos ya asignados. Esto último se basa, por lo general, en el supuesto implícito de que existen potenciales economías de escala que permitirán realizar más acciones con los mismos recursos; sin embargo, las economías de escala de las administraciones presupuestarias, tributarias y de deuda tienen límites (como todas las economías de escala) y estas administraciones muchas veces se ven sobrepasadas, como se comprueba al revisar la experiencia de casos en la región. En este contexto, asignar recursos financieros específicos a estas tareas debería ser una prioridad, por ejemplo para que los procesos de reformas tributarias puedan diseñarse e implementarse en condiciones adecuadas. Esta dimensión financiera, en general, no es considerada por los encargados de diseñar las políticas públicas; y si es tomada en cuenta, esto ocurre por defecto en los procesos de fortalecimiento de la administración tributaria. Cambiar esta práctica es un desafío para el efectivo diseño e implementación de políticas públicas que fortalezcan una senda de sostenibilidad fiscal en la región.

La cuarta dimensión es el marco legal (jurídico) que rige la administración financiera del Estado y las administraciones tributaria, presupuestaria y de deuda pública. En general, en la región, las leyes de administración financiera del Estado no han sido suficientemente modernizadas. Aunque algunos países han avanzado, uno de los principales desafíos será alcanzar mayores grados de responsabilidad fiscal, transparencia y flexibilidad en la administración de las finanzas públicas. El fortalecimiento institucional y el marco jurídico y regulatorio son decisivos para el éxito de las reformas tributarias, debido a que, cualquiera que sea el diseño impositivo o la estructura tributaria elegida, la recaudación deberá realizarse por los medios institucionales vigentes; por tanto, en el caso extremo, una reforma podría volver a fojas cero, es decir, no tener efecto alguno, en cuanto a recaudación tributaria si el marco legal tributario que la ampara no es el adecuado para cerrar brechas y espacios de elusión y evasión. Que el marco legal facilite los avances en la eficiencia y simplificación del sistema y en la racionalización y modernización de los esquemas tributarios, así como en la eficacia de la recaudación, es fundamental para asegurar el éxito o el cumplimiento de los objetivos trazados en una reforma tributaria.

Una de las recomendaciones más recientes en esta área es la realizada por la OCDE, en el sentido de que los códigos tributarios deberían contar con una norma legal específica antielusión. La tendencia en los países de la OCDE ha sido incorporar dicha norma, considerada como una buena práctica tributaria.

Por último, los grados de flexibilidad en la aplicación de la política fiscal muchas veces están condicionados por los marcos legales y administrativos vigentes. Algunos países de la región han llegado a establecer pisos presupuestarios en sus constituciones, lo que genera

rigidez para una eficiente administración de las finanzas públicas¹⁰. Avanzar en la modificación o eliminación de restricciones tanto operativas como de contenidos analíticos que no están relacionados con las buenas prácticas en finanzas públicas es fundamental para consolidar una eficiente gestión financiera, base de la sostenibilidad fiscal.

H. Sostenibilidad fiscal y población

En todos los meridianos y paralelos del planeta el fenómeno del envejecimiento se ha instalado como preocupación. Para los especialistas en demografía, es un tema de tiempo y grado el que la relación de dependencia aumente con el transcurso de los años. Inevitablemente la transición demográfica deja sus efectos en todas las sociedades y cada vez más las sustantivas transformaciones demográficas generan cambios significativos en la composición etaria de la población. Los efectos sociales, económicos y políticos del envejecimiento y de la transición demográfica han sido permanentemente monitoreados por distintas organizaciones internacionales. Los efectos fiscales del envejecimiento y de la transición demográfica que ocurre en América Latina han sido menos investigados, pero han despertado un alto interés en los últimos años.

De acuerdo con las proyecciones más recientes que entregó la CEPAL para América Latina y el Caribe, la población mayor de 60 años se incrementará de 70 a 119 millones de personas en los próximos 15 años, pasando del 11,2% al 16,7% del total de la población entre 2015 y 2030 (CEPAL, 2015b)¹¹. Los efectos fiscales de esta transición demográfica en la región han sido mencionados en algunos estudios; sin embargo, existen tareas pendientes relacionadas con la estimación de cuál será el impacto fiscal del envejecimiento y qué efectos tendría en una senda sostenible de deuda y en la sostenibilidad fiscal.

En distintos estudios se ha planteado que no solo el tamaño de la población como dato agregado, sino también la estructura de edades (composición) condiciona sustantivamente el gasto público y, en especial, el gasto en protección social; es decir, los cambios demográficos implican importantes desafíos para el diseño e implementación de políticas públicas y, por ende, para las finanzas públicas (Bogetic y otros, 2015). Considerando

¹⁰ Por ejemplo, en Costa Rica el 8% del PIB debe destinarse a educación (con aplicación gradual hasta 2018) y el 6% de los ingresos estimados al poder judicial. En el Paraguay, los recursos destinados a educación no pueden ser inferiores al 20% del gasto total asignado y los destinados al poder judicial no pueden ser inferiores al 3%. En Guatemala, el 5% del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación debe destinarse a educación agropecuaria, el 3% del presupuesto total a deporte, el 2% al poder judicial y el 10% a las municipalidades.

¹¹ Los antecedentes de la transición demográfica y las proyecciones de la población de la región están disponibles en las publicaciones y estudios del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

que el gasto en protección social en la región representa el 66% del total del gasto público, según datos de 2014, es fundamental tener en cuenta la trayectoria de la transición demográfica de los países, para mantener un equilibrio intertemporal en materia fiscal.

El gasto en salud de la población de personas de edad se triplica y a veces se quintuplica respecto del gasto en salud de los jóvenes; por ejemplo, las mujeres chilenas mayores de 65 años representan en el sistema de salud un costo siete veces superior al de las mujeres menores de 24 años (Dirección de Presupuestos, 2015). Gragnolati y otros (2014) estiman que en la Argentina el impacto de la transición demográfica podría incrementar el gasto público en salud cerca del 50% en términos de puntos del PIB en este siglo. Según las proyecciones del gasto en salud del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL (2014), este se concentrará en las personas mayores: en 2014 este grupo de la población representaba el 17% del total del gasto en salud de la región y se estima que la proporción aumentará al 53% en 2070.

Otra área de la protección social que se verá afectada por la transición demográfica es el gasto en los sistemas de pensiones, tanto por las crecientes coberturas como por las mayores expectativas de vida de la población. Para realizar estas proyecciones, la variable de género es muy significativa, toda vez que las mujeres presentan una expectativa de vida mayor que los hombres en todos los niveles de ingreso, al mismo tiempo que la creciente participación laboral femenina, una vez que se refleje en el mercado de las pensiones, tendrá un efecto significativo en las finanzas públicas regionales, tanto en los sistemas de pensiones no contributivos como en los contributivos.

En este contexto, las finanzas públicas y la sostenibilidad fiscal también dependerán, entre otras variables, de la transición demográfica y del envejecimiento de la población. Una de las tareas prioritarias respecto de este desafío será diseñar una metodología regional para estimar los efectos fiscales de la transición demográfica, con el objeto de tomar medidas que se anticipen a los potenciales compromisos que se generarán en las sociedades más envejecidas. La CEPAL podría desempeñar un rol fundamental en esta iniciativa, dado que un proyecto de estas características tendría distintas dimensiones (económica, fiscal, demográfica, estadística, de protección social y de género), que son coincidentes con las de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acordada en septiembre de 2015 por la comunidad internacional, representada en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

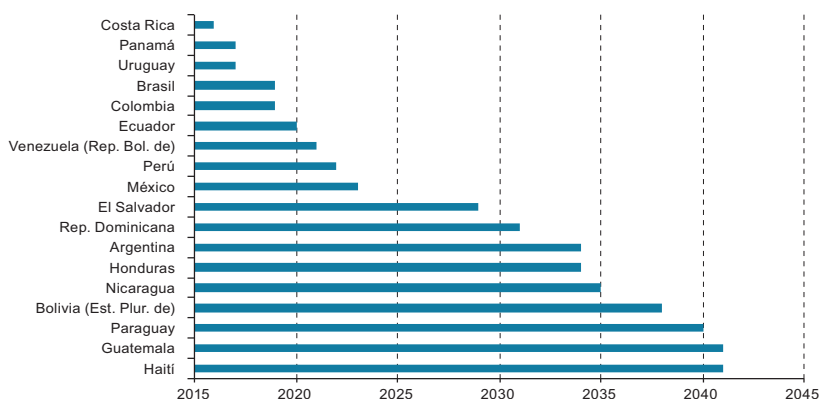
Los indicadores demográficos regionales más relevantes señalan que las tasas de fecundidad y mortalidad han bajado, con el consiguiente envejecimiento de la población; estos indicadores, sumados al flujo migratorio, deben conformar los principales antecedentes que es preciso considerar en los efectos fiscales de las tendencias demográficas. El envejecimiento de la población será consistente con las proyecciones de

mayores gastos públicos en seguridad social, en el sistema de salud y en los esquemas de pensiones. Como contrapartida, debería existir una menor presión en el sistema educacional. Sin embargo, la proyección macro indicaría que el efecto de mayor gasto en seguridad social dominará sobre los efectos de mitigación en educación.

Un factor de ventaja relativa de América Latina respecto de otras regiones del mundo, en especial de regiones desarrolladas, se relaciona con la demografía: en la región, los mayores de 65 años aún representan el 7% de la población total, mientras que en Europa llegan al 20%, en Asia oriental y el Pacífico al 8%, en Europa oriental y Asia central al 10% y en el mundo en su conjunto al 8%. De esta manera, América Latina, por ahora, es una región relativamente más joven que otros continentes, lo que ofrece una ventana de oportunidades vinculadas con las políticas laborales, de género y de desarrollo económico sostenible, por mencionar algunas.

En 18 de 20 países de la región (Chile y Cuba son las excepciones) el bono demográfico continúa entregando dividendos. Sin embargo, el período restante del bono demográfico de cada país de la región es variable (Martínez, Miller y Saad, 2013). Se espera que en 2020 seis países de la región ya hayan visto agotarse su bono demográfico y que en 2030 el 60% de los países de la región estén en dicha situación (véase el gráfico I.15).

Gráfico I.15
América Latina (18 países)^a: período restante del bono demográfico a partir de 2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, información oficial.

^a En los casos de Chile y Cuba se considera que los efectos del bono demográfico ya han concluido.

La transición demográfica facilitará por un período una mayor incorporación de trabajadores y, en especial, de trabajadoras al mercado laboral, lo que sin duda tendrá relación con las oportunidades de generar un mayor crecimiento económico en la región. Un tema de debate

obligado es cómo aprovechar (ahorrar) parte de ese mayor crecimiento per cápita (por efecto demográfico) en algún tipo de institucionalidad fiscal creada especialmente, por ejemplo, para desarrollar transferencias intergeneracionales. Un caso de avance en esta dirección fue la Ley de Responsabilidad Fiscal de Chile (2006), en virtud de la cual se creó el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), con el objeto de financiar compromisos previsionales futuros con aportes estatales obligatorios anuales de entre el 0,2% y el 0,5% del PIB (el valor depende del balance fiscal anual). En este fondo se acumuló un monto de 8.529 millones de dólares hasta diciembre de 2015 (Dirección de Presupuestos, 2016c).

La transición demográfica, en pleno desarrollo en la región, traerá importantes cambios en la estructura etaria, lo que dará origen a modificaciones en las demandas sectoriales e implicará el desarrollo de nuevas políticas públicas, que requerirán de un financiamiento sostenible. En este contexto, es de vital importancia comenzar un debate respecto de una institucionalidad fiscal moderna en que se incentive, por ejemplo, la creación de fondos demográficos fiscales que tengan como principal objetivo acumular recursos financieros con el objeto de usarlos para enfrentar las crecientes demandas que potencialmente existirán como resultado del envejecimiento de la población. De manera alternativa, los mayores gastos producidos por los efectos demográficos podrían ser financiados con deuda pública y, por tanto, se trasladaría el financiamiento a las futuras generaciones. Por cierto, para la sostenibilidad fiscal no es indiferente qué mecanismos de financiamiento se adopten; es por eso que los efectos fiscales de la transición demográfica deben ser detallados y estudiados en forma permanente, en un contexto de sana y equilibrada administración de las finanzas públicas.

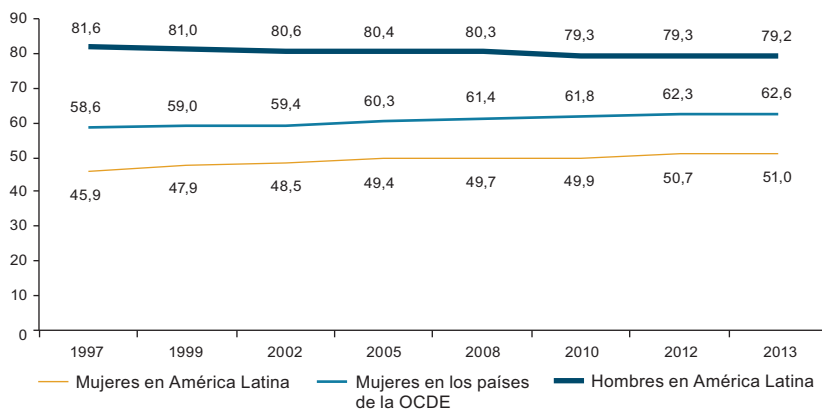
Parte del desafío también consiste en que los efectos demográficos en el gasto público sean incluidos en la dinámica anual de las proyecciones fiscales; así, por ejemplo, es fundamental promover que los Gobiernos de la región incluyan en la presentación anual del Presupuesto de la Nación al Congreso el detalle de los impactos demográficos en las finanzas públicas. En relación con lo anterior, la CEPAL tiene la capacidad tanto estadística como metodológica en el área de población para realizar el esfuerzo de concentrar estas cifras fiscales, presentarlas y realizar un seguimiento, con el objeto de estimar el efecto fiscal de la dinámica demográfica en la región.

Con una política fiscal que considere los efectos demográficos se estará en mejores condiciones para enfrentar los desafíos de la sostenibilidad fiscal de la región. Finanzas públicas responsables y sostenibles exigirán observar cada vez más los procesos de transición demográfica; las proyecciones fiscales de los gastos en protección social estarán incompletas si no se considera esta dimensión y, por cierto, podrían conducir a subestimar sustantivamente los compromisos fiscales futuros. Una mención especial en este proceso tiene la dimensión de género.

I. Sostenibilidad fiscal y dimensión de género

La relevancia de la política fiscal en la calidad de vida de las personas ha sido ampliamente debatida y desarrollada en la literatura especializada referente a la región. Menor atención ha recibido la relación entre la política fiscal y la dimensión de género, o los efectos diferenciados de la política fiscal entre hombres y mujeres. En general, se acepta explícita o implícitamente el supuesto de que las políticas macroeconómicas son neutras en cuanto a sus efectos en la dimensión de género. Sin embargo, la política fiscal, como toda política económica, no es neutra en relación con las características socioculturales de las personas, entre ellas el género; por lo tanto, el estudio de sus impactos (positivos y negativos) será fundamental en un escenario en que los roles en la sociedad y la participación de las mujeres en el mercado laboral han presentado sustantivas transformaciones en las últimas décadas. La participación laboral femenina aumentó del 45,9% al 51,0% entre 1997 y 2013 en América Latina y todo indica que continuará aumentando. Estas cifras, sin embargo, siguen siendo inferiores a la participación laboral tanto de los hombres en la región (79,2% en 2013) como de las mujeres en los países de la OCDE (62,6% en 2013), como se muestra en el gráfico I.16.

Gráfico I.16
América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):
participación laboral por sexo, 1997-2013
(En porcentajes)



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

Distintos autores han concluido que América Latina y el Caribe es la región más desigual del planeta, entre otros factores por la subutilización del poder de la política fiscal para reducir la desigualdad (Lustig, 2015). Uno de los grupos más afectados por la pobreza y la desigualdad en América Latina son las mujeres, de modo que desarrollar metodologías

en el campo presupuestario y en el sistema tributario que incluyan la dimensión de género será fundamental para una región que debe enfrentar con celeridad la inequidad de género.

Entre las principales tareas en materia de la dimensión de género en el terreno de la política fiscal se encuentra profundizar los avances de la administración presupuestaria con la incorporación de dicha dimensión en el ciclo presupuestario, en particular en la etapa de formulación. La dimensión de género ha sido en general considerada en la etapa de evaluación del ciclo presupuestario e integrarla en la etapa de formulación permitirá consolidarla en el diseño transversal de las políticas públicas que se financian en el presupuesto. Los mayores avances en la región en términos de la inclusión de la dimensión de género en el ciclo presupuestario se registran en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay.

En cuanto a los ingresos públicos, en la mayoría de los procesos de reformas tributarias no se incluye ni se menciona la dimensión de género. El déficit de estudios e investigaciones en la región en relación con esta materia es sorprendente y confirma la noción prevaleciente de neutralidad de la política fiscal en cuanto a la dimensión de género. Un progreso en esta materia sería efectuar un análisis de las estructuras tributarias en la región y verificar cuáles de ellas cumplen con ser neutras en lo referente a género.

Además, sobre la base de las materias anteriormente señaladas, podría argumentarse que la dimensión de género está atrasada respecto de otras dimensiones también transversales, como las demográficas o de recursos naturales y medio ambiente, en torno a las cuales se ha logrado construir una mayor cercanía entre los encargados de la toma de decisiones sectoriales y del área de políticas económicas. Una de las principales explicaciones de por qué estas dimensiones presentan más avances es que han logrado un acercamiento a la economía y al área fiscal, generándose las subespecialidades respectivas, entre ellas la economía ambiental, la economía de los recursos naturales y el estudio de los efectos económicos de la demografía. En este contexto, el lenguaje utilizado por dichas áreas ha tenido mayor conexión con el lenguaje fiscal y económico. Entonces, un desafío en lo referente a la dimensión de género es conformar un lenguaje que logre traducir de mejor manera su impacto en la política fiscal, para que las autoridades fiscales y económicas entiendan su relevancia y la incorporen en la toma de decisiones. A través de la política social (políticas de protección social) y de la política laboral, la dimensión de género sí ha estado presente; el desafío es alcanzar al menos ese mismo nivel de presencia en las políticas económicas y, en especial, en la política fiscal.

Lo anterior es aún más importante en un escenario como el de la región, en que las principales autoridades económicas son, en general, hombres, solo con escasas excepciones: los ministros de hacienda (o

finanzas) y presidentes de bancos centrales son, en su mayoría, hombres. En diciembre de 2015 no había mujeres en ninguno de estos cargos¹². Los encargados de formular políticas fiscales y monetarias toman decisiones que influyen en numerosas dimensiones —para algunos, en todas las dimensiones de la sociedad— y suelen tender a ignorar la dimensión de género —lo que, por cierto, no ocurre solo en la región—, por lo que no sería realista pensar que las políticas que diseñan tienen efectos neutrales en su aplicación (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999).

La relación entre política fiscal y dimensión de género es un tema que ha sido escasamente estudiado por los organismos internacionales, los organismos públicos y la academia. Los economistas, en su mayoría hombres, siguen concibiendo y aplicando la política macroeconómica y fiscal bajo el supuesto de su neutralidad en cuanto al género. Solo en las últimas décadas las ciencias sociales han empezado a hacer esfuerzos sistemáticos por compensar la falta de atención a la variable de género.

La CEPAL cuenta con una larga tradición de incorporación del tema de género en el análisis económico de la región y podría impulsar la creación de un programa regional, con el apoyo de los organismos internacionales y multilaterales, que tenga por objeto vincular la dimensión de género con la política fiscal. Dejar este debate en una zona de diagnósticos implicará quedar entregados a la coyuntura. Además, para llevar adelante un proceso como este se requiere un horizonte al menos de mediano plazo, que supera la extensión de una administración y, por tanto, se hace necesario el respaldo y la participación de organismos transversales que tengan la experiencia y el sentido de una política fiscal que integre todas las dimensiones.

Las políticas de protección social han sido un constante apoyo para enfrentar la pobreza y la desigualdad en la región. En las próximas décadas lo más probable es que la expansión de la protección social en la región esté vinculada, entre otras áreas, al diseño de políticas públicas de cuidado o la creación de sistemas nacionales integrales de cuidado, que deberían tener un efecto positivo en la equidad de género (Montaño, 2010; CEPAL, 2013b). Los efectos fiscales de estas políticas públicas serán una de las principales restricciones para su implementación. Un tema estructural para la región, en el objetivo de enfrentar este desafío, será incluir en forma oportuna la dimensión de género en el análisis y diseño de la política fiscal.

¹² La presencia de mujeres que lideran importantes instituciones económicas y financieras como el FMI, la CEPAL y la Reserva Federal de los Estados Unidos no se ha hecho extensiva a las autoridades económicas de los países de la región. El rezago en la participación de las mujeres en el área económica es parte de las inequidades de género (no solo regionales) y no es un fenómeno nuevo en la historia. La primera mujer que se dedicó a las matemáticas, la disciplina más cercana a la economía en la antigüedad, fue Hipatia de Alejandría (370-415), que solo por ese hecho murió despedazada por una muchedumbre en 415 (Pickover, 2011). Esto ocurrió 1.000 años después del surgimiento del primer hombre célebre por su aporte a las matemáticas, Pitágoras de Samos (580 a. C.-500 a. C.), que lejos de haber sido atacado, es recordado por el teorema que lleva su nombre.

En el corto plazo, algunos de los principales desafíos de la dimensión de género de la política fiscal pueden agruparse en cuatro áreas: i) en el área de estadísticas fiscales, crear estadísticas (macroeconómicas, presupuestarias y tributarias) que incluyan la dimensión de género; ii) en el área de institucionalidad, fortalecer la institucionalidad pública responsable de velar por la dimensión de género¹³, creando puentes entre la dimensión de género y la política fiscal, a través de la contratación de economistas (especialistas en gestión presupuestaria) en las unidades gubernamentales encargadas de los temas de género, la creación de unidades de género en los Ministerios de Hacienda (o Finanzas) y la construcción de un lenguaje que contribuya a conectar los asuntos de género con la dimensión fiscal; iii) en el área de administración presupuestaria, lograr que la dimensión de género esté presente en las cuatro etapas del ciclo presupuestario, en especial en la etapa de formulación del presupuesto, y iv) en materia de reformas tributarias, realizar el levantamiento de las reformas tributarias efectuadas en la región y evaluar su supuesta neutralidad en cuanto a la dimensión de género.

J. Sostenibilidad fiscal y recursos naturales: protección del medio ambiente

Para un importante grupo de países de la región, la sostenibilidad fiscal ha estado relacionada con la administración y explotación de los recursos naturales, sobre todo de los recursos naturales no renovables (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)) y en algunos casos de los recursos naturales renovables (Panamá y Paraguay, entre otros). En este contexto, las finanzas públicas de algunos países han sido dependientes de los precios internacionales de los principales productos de exportación y, por tanto, de los ingresos provenientes de recursos naturales (Rossignolo, 2015).

De acuerdo con antecedentes sobre la región, los ingresos fiscales provenientes de la explotación de hidrocarburos pasaron de representar en promedio un 23% del total de ingresos fiscales a principios de este siglo a un 32% a principios de esta década en los cinco principales países productores de América Latina (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de)). Por su parte, los ingresos generados por la producción minera aumentaron de un promedio del 1,5% de los ingresos fiscales totales a un 6,8% en el mismo período en los cuatro principales países mineros de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y Perú).

Uno de los desafíos más relevantes en las próximas décadas será determinar a través de qué mecanismos fiscales el Estado se quedará con

¹³ Véase un análisis de los avances en la institucionalidad pública relacionada con la dimensión de género en América Latina en Guzmán y Montaña (2012).

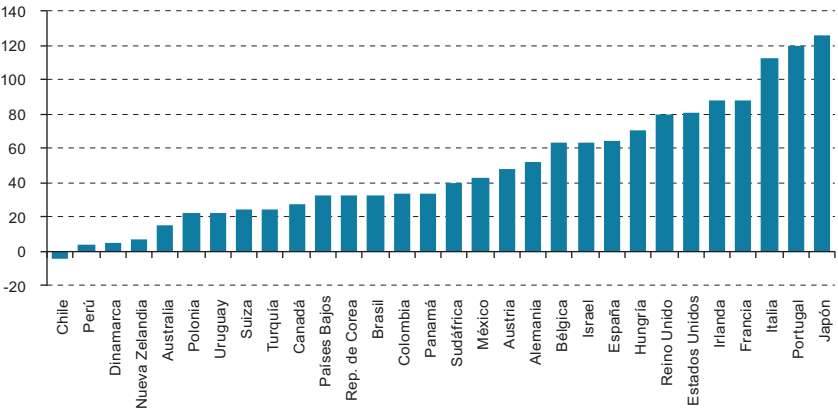
parte de las rentas procedentes de la explotación de los recursos naturales, en especial los no renovables, así como de qué manera se administrará la fina ecuación entre el flujo de ingresos fiscales generados a través de mecanismos tributarios, los adecuados incentivos a la inversión privada y la debida protección del medio ambiente. Esta fina ecuación requiere de un equilibrio que no está solo relacionado con tasas impositivas, sino que requiere además de una gestión de sostenibilidad ambiental y de economía política que vele por el equilibrio entre los beneficios actuales y los de las futuras generaciones. En este contexto, la tributación ambiental potencialmente abre nuevos caminos para aumentar la presión tributaria en América Latina, por el favorable entorno de economía política (Lorenzo, 2015).

En América Latina la incidencia de los precios internacionales de los recursos naturales, en especial de los hidrocarburos y de los minerales, ha sido muy significativa tanto en el ciclo económico como en las finanzas públicas. Según datos de la CEPAL, la participación de la minería, incluidos los hidrocarburos, representó en promedio un 6% del PIB de América Latina en el período 2010-2012 (Gómez-Sabaíni, Jiménez y Morán, 2015). La vulnerabilidad de algunas economías a los ciclos de estos precios confirma, entre otras variables, la importancia de los recursos naturales no renovables en las economías de la región. La creación de mecanismos fiscales que permitan y faciliten la acumulación de excedentes, como, por ejemplo, fondos fiscales especiales (fondos de estabilización), para acumular recursos en tiempos de alzas de los precios y utilizarlos en momentos de caídas, resulta fundamental para enfrentar de mejor manera los ciclos y suavizar los efectos económicos de las fluctuaciones de los precios de las materias primas en los mercados internacionales.

En el caso de Chile (Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006), los ingresos provenientes de la minería, en especial en el ciclo de bonanza como resultado del alto precio del cobre, permitieron acumular un ahorro público equivalente al 20% del PIB entre 2006 y 2008, recursos que fueron mayoritariamente acumulados en el fondo de estabilización. Estos recursos fiscales hicieron posible financiar una política fiscal contracíclica para enfrentar la crisis financiera internacional de 2009 (4% del PIB), los efectos del terremoto de 2010, los desastres naturales de 2014 y la caída del precio del cobre de ese mismo año y permitieron consolidar la deuda pública neta más baja de la región, que posicionó a Chile como la economía con la menor deuda neta de los países de la OCDE (véase el gráfico I.17).

El cuidado del medio ambiente y los efectos e incentivos de la política fiscal (tributaria) generan cada vez mayor interés tanto de países desarrollados como en desarrollo. En la región, que cuenta con reservas naturales esenciales para el planeta, el diseño de una política fiscal sostenible y que preserve el medio ambiente es fundamental para alcanzar equilibrios macroeconómicos sostenibles y para enfrentar la desigualdad (CEPAL, 2016b).

Gráfico I.17
América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)
(países seleccionados): deuda pública neta, 2014
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), información oficial.

Una mención especial amerita el Acuerdo de París, aprobado en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), en diciembre de 2015. Luego de cuatro años de intensas negociaciones, se alcanzó un pacto global para diseñar una ruta ambiental sostenible. Este es un gran paso en la consolidación de un nuevo orden ambiental, que planteará grandes retos a la institucionalidad de las Naciones Unidas y a la región en particular. Enfrentar el cambio climático tiene costos asociados y las fuentes de financiamiento han sido diversas. Según Samaniego y Schneider (2015), el financiamiento climático mundial alcanzó a 331.000 millones de dólares en 2013 y en América Latina la cifra fue cercana al 8,5% de ese total (28.300 millones de dólares) en el mismo año. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, el costo del cambio climático en los procesos productivos en América Latina alcanza en la actualidad a un 0,5% del PIB regional y se proyecta que llegue a una proporción entre el 1,5% y el 5% del PIB regional en 2050 (CEPAL, 2015e). Los potenciales efectos fiscales del cambio climático están tomando mayor relevancia; una tarea pendiente para la región será monitorear y evaluar dichos impactos fiscales en la transición ambiental y, por tanto, estimar qué esfuerzos deberán realizarse para su financiamiento en los países y subregiones de América Latina. La CEPAL cuenta con las ventajas comparativas para desempeñar un rol muy relevante tanto en el monitoreo y seguimiento regional de estos compromisos ambientales, como en el diseño de una metodología para estimar los potenciales efectos fiscales en la región, donde las brechas ambientales deberán ser oportunamente abordadas para estar en condiciones de cumplir con las metas acordadas en París.

K. Sostenibilidad fiscal y gobernabilidad del crecimiento

La gobernabilidad del crecimiento es un objetivo exigente; requiere de un paradigma actualizado como la sostenibilidad fiscal y, por ende, de una institucionalidad fiscal moderna, creíble y fortalecida. La sostenibilidad fiscal descansa en diversas instituciones y no es posible concebirla sin que estas instituciones aseguren a la ciudadanía que la política fiscal está actuando de manera transparente y eficiente en la búsqueda del desarrollo sostenido. Esto último se fortalece con la implementación de acuerdos políticos transversales, que permitan renovar el pacto fiscal en un clima de estabilidad y certidumbre.

La sostenibilidad fiscal, como nuevo paradigma, está relacionada con el debate sobre la dirección contracíclica de la política fiscal en una perspectiva intertemporal y la posterior extensión de dicha perspectiva al diseño de las políticas públicas. Así se estrecha la relación de la política fiscal no solo con las dimensiones clásicas de las finanzas públicas, sino también con otras dimensiones de la sociedad relevantes para generar un clima de estabilidad y confianza. De esta manera, se encuentra la relación de la política fiscal con la desigualdad, que a su vez tiene una relación directa con la gobernabilidad del crecimiento.

La gobernabilidad del crecimiento requiere que la región invierta en herramientas que disminuyan la desigualdad. La idea de que existe un conflicto entre el crecimiento y la reducción de la desigualdad es cada vez más debatida en las investigaciones recientes. Actualmente, hay evidencia de tres elementos que deben tenerse en consideración: i) cuando la desigualdad aumenta, el crecimiento económico de largo plazo cae; ii) una menor desigualdad impulsa un crecimiento más rápido y duradero para un nivel de desigualdad dado, y iii) el impacto de la redistribución mediante impuestos y beneficios no daña necesariamente el crecimiento (OCDE, 2015c; Ostry, Berg y Tsangarides, 2014). Esta última investigación, sobre la base de una muestra de 153 países, permitió inferir que un aumento del coeficiente de Gini de 0,37 a 0,42 significa un detrimento del crecimiento anual de cerca del 0,5%.

En América Latina hay espacio para que la política fiscal incida significativamente en la disminución de la desigualdad a través de la recaudación tributaria y también del gasto público, pero se requieren reformas estructurales en la forma como se recaudan e invierten los recursos fiscales. La sostenibilidad fiscal será la llave para que estas reformas estructurales puedan implementarse y, con ello, se avance en la gobernabilidad del crecimiento en la región.

Capítulo II

Reformas tributarias en América Latina: el foco en la equidad tributaria

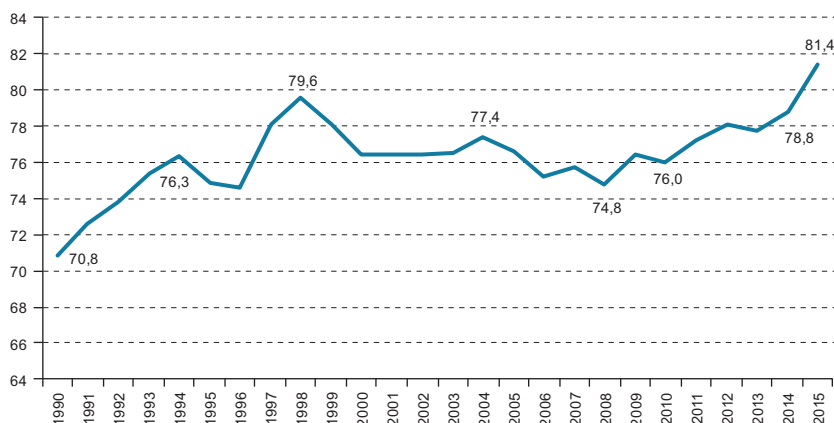
A. Sostenibilidad fiscal y reforma tributaria

América Latina enfrenta el desafío del desarrollo sostenible, en el que la sostenibilidad fiscal es fundamental para asegurar un financiamiento estable del conjunto de políticas públicas dirigidas a promover el crecimiento y enfrentar la desigualdad, así como para fortalecer la gobernabilidad del crecimiento (véase el capítulo I). Este desafío no solo guarda relación con las dimensiones clásicas de la sostenibilidad fiscal (ingresos y gastos públicos), sino que además debe incorporar la armonización de las otras dimensiones de las finanzas públicas como la institucionalidad fiscal y la economía política fiscal. En este capítulo se explora la primera dimensión de la sostenibilidad fiscal, los ingresos públicos, con especial énfasis en los ingresos tributarios y en las principales reformas tributarias que se han efectuado en la región en los diez últimos años (2006-2015).

Los debates sobre política fiscal en esta parte del mundo han estado clásicamente dominados por las discusiones acerca de la evolución, nivel (ajuste o expansión) y calidad (eficiencia) de los gastos públicos; menos atención y debate ha existido en torno a los ingresos públicos y, en particular, los ingresos tributarios. Entre 1990 y 2015 los ingresos tributarios en América Latina crecieron en promedio un 4,8% al año, tasa superior a la registrada por los ingresos públicos (4,2% anual); así, la participación de los ingresos tributarios en el total de los ingresos públicos en la región aumentó del 70,8% en 1990 al 79,6% en 1998; luego disminuyó al 74,8%

en 2008 y posteriormente subió al 81,4% en 2015 (véase el gráfico II.1). Esta elevada participación da cuenta de que los ingresos tributarios son la principal fuente de financiamiento de las políticas públicas y sus potenciales efectos (beneficios) en la ciudadanía, y constituyen poderosos instrumentos de apoyo a la sostenibilidad fiscal.

Gráfico II.1
América Latina: participación de los ingresos tributarios
en los ingresos públicos, 1990-2015
(En porcentajes de los ingresos públicos)



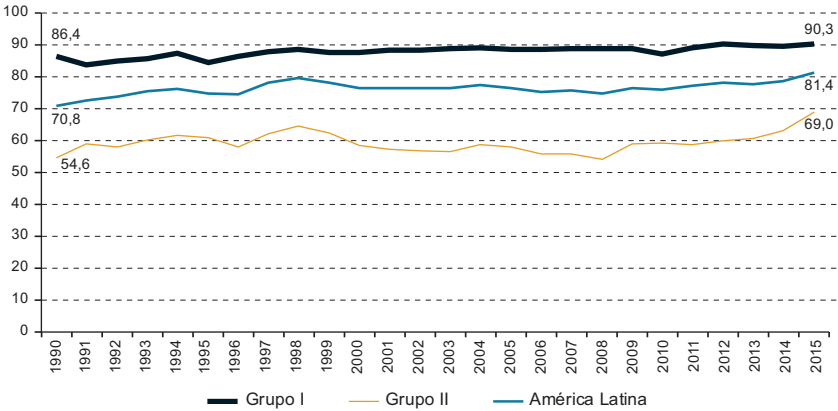
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo, Santiago, julio de 2016*, y CEPAL, información oficial.

Los sistemas tributarios en América Latina presentan una considerable heterogeneidad, tanto en términos de las estructuras impositivas como de los niveles de recaudación. En el gráfico II.2 se muestra la participación de los ingresos tributarios en los ingresos públicos entre 1990 y 2015 como promedio regional y para dos grupos de países. El grupo I reúne a los países en que la participación de los ingresos tributarios es superior al promedio de América Latina y el grupo II a aquellos en que dicha participación es inferior a la media regional. En la mayor parte de la región (trece países integrantes del grupo I), los ingresos tributarios representaron en promedio un 90,3% del total de los ingresos públicos en 2015, es decir, fueron con creces la principal fuente de ingresos del sector público.

En seis países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de)), la participación de los ingresos tributarios (un promedio del 69,0% en 2015) es inferior al promedio de la región. Uno de los factores que permiten explicar esta brecha son los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, como el petróleo y los minerales. En el cuadro II.1 se presentan las estadísticas sobre participación de los ingresos fiscales provenientes de la producción de

hidrocarburos en países seleccionados, como promedio del período 2010-2014. De acuerdo con las cifras, en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de) entre el 33% y el 40% de los ingresos del Gobierno central provienen de la producción de hidrocarburos.

Gráfico II.2
América Latina: participación de los ingresos tributarios en los ingresos públicos, por grupos de países^a, 1990-2015
(En porcentajes del ingreso público)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo*, Santiago, julio de 2016, y CEPAL, información oficial.

^a Los países de la región fueron organizados en dos grupos de acuerdo con la participación de sus ingresos tributarios. El grupo I, correspondiente a los países en que la participación de los ingresos tributarios es superior al promedio regional, lo conforman la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay; el grupo II, de los países en que la participación de los ingresos tributarios es inferior al promedio regional, lo integran Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Cuadro II.1
América Latina (países seleccionados): ingresos fiscales provenientes de la producción de hidrocarburos como proporción de los ingresos totales, 2010-2014
(En porcentajes)

País	2010-2014
Venezuela (República Bolivariana de)	40,1
Ecuador	39,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	32,9
México	32,8
Colombia	14,7
Perú	6,3
Argentina	4,8
Brasil	3,1

Fuente: A. Arroyo y F. Cossío, “Impacto fiscal de la volatilidad del precio del petróleo en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.680), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

Los ingresos fiscales provenientes de la extracción de recursos minerales también alcanzan una participación importante en los ingresos totales de algunos países de América Latina, especialmente en aquellos cuyas cargas tributarias podrían ser caracterizadas como de nivel medio¹. En el cuadro II.2 se presenta el promedio del período 2010-2013 de los ingresos originados en la producción de minerales como proporción de los ingresos totales en seis países de la región. Chile y el Perú recaudan los mayores ingresos por producción de minerales, que representan el 15,3% y el 7,4%, respectivamente. En el Estado Plurinacional de Bolivia, uno de los países con los mayores ingresos fiscales provenientes de la explotación de hidrocarburos, los ingresos por producción de minerales alcanzan una participación del 3,2%; así, los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales representan más de un tercio del total de sus ingresos públicos. Las recientes caídas de los precios de las materias primas implicarán que la sostenibilidad de los ingresos públicos, especialmente en estos países, dependerá de manera crucial de los ingresos tributarios y de las potenciales reformas tributarias.

Cuadro II.2
América Latina (países seleccionados): ingresos fiscales provenientes de la producción de minerales como proporción de los ingresos totales, 2010-2013
(En porcentajes)

País	2010-2013
Chile	15,3
Perú	7,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,2
Colombia	1,3
México	1,0
Brasil	0,7

Fuente: J.C. Gómez-Sabaini, J.P. Jiménez y D. Morán, “El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

Otro indicador relevante es la carga o presión tributaria, es decir, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB. Sin considerar las contribuciones a la seguridad social, la presión tributaria en la región alcanzó un 15,3% del PIB en 2015 (véase el cuadro II.3). Esta cifra significó un leve aumento respecto del 15,2% del PIB registrado en 2014, que fue explicado en parte por las reformas tributarias más recientes y ayudó a frenar la caída de los ingresos producida por el fin del ciclo de los productos básicos (CEPAL, 2015d y 2016c).

¹ La clasificación de los países según el nivel de su carga tributaria se presenta más adelante, en el cuadro II.7.

Cuadro II.3
América Latina (19 países): carga tributaria 2005-2015^a
(En porcentajes del PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
América Latina	13,4	13,9	14,3	14,2	13,6	13,8	14,4	14,8	14,9	15,2	15,3
Argentina	13,0	13,0	13,6	14,6	14,7	15,8	16,1	16,7	17,1	17,9	19,2
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	18,5	17,9	18,3	19,5	18,1	18,0	20,0	20,9	21,7	22,3	20,6
Brasil	20,6	20,5	20,8	20,7	19,4	19,4	20,2	19,7	19,7	19,8	19,4
Chile	17,4	17,4	19,2	18,9	15,3	17,2	18,7	19,0	18,2	18,1	19,1
Colombia	12,4	13,4	13,4	13,4	12,9	12,3	13,5	14,3	14,2	14,3	14,5
Costa Rica	13,6	14,0	15,2	15,6	13,8	13,4	13,6	13,5	13,6	13,2	13,3
Ecuador	9,0	9,1	9,3	10,6	11,6	12,6	12,3	13,9	14,4	14,3	15,4
El Salvador	12,5	13,4	13,6	13,5	12,6	13,5	13,8	14,4	15,4	15,0	15,0
Guatemala	11,2	11,9	12,1	11,3	10,3	10,4	10,9	10,8	11,0	10,8	10,4
Haití	9,7	10,4	10,8	10,6	11,7	11,8	12,9	12,9	12,2	12,1	14,1
Honduras	14,5	15,2	16,4	16,1	14,2	14,4	14,8	14,7	15,1	16,7	16,9
México ^c	8,6	8,5	8,8	8,1	9,4	9,5	8,9	8,4	9,7	10,6	10,6
Nicaragua	12,9	13,6	13,8	13,2	13,0	13,7	14,5	15,1	15,2	15,4	15,3
Panamá	8,2	9,7	10,0	9,9	9,9	10,7	10,3	11,1	10,8	9,8	10,5
Paraguay	11,1	11,4	11,2	11,8	12,9	13,2	13,8	14,3	13,1	14,4	13,9
Perú	14,2	15,8	16,4	16,5	14,5	15,5	16,0	16,5	16,4	16,3	14,4
República Dominicana	13,6	14,0	15,0	14,3	12,7	12,3	12,3	13,1	13,9	14,1	14,3
Uruguay	17,9	19,0	18,4	18,2	17,9	18,1	18,3	17,9	18,2	17,7	17,6
Venezuela (República Bolivariana de)	15,3	15,6	16,0	13,4	13,3	11,1	12,5	13,2	13,0	15,2	16,5

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

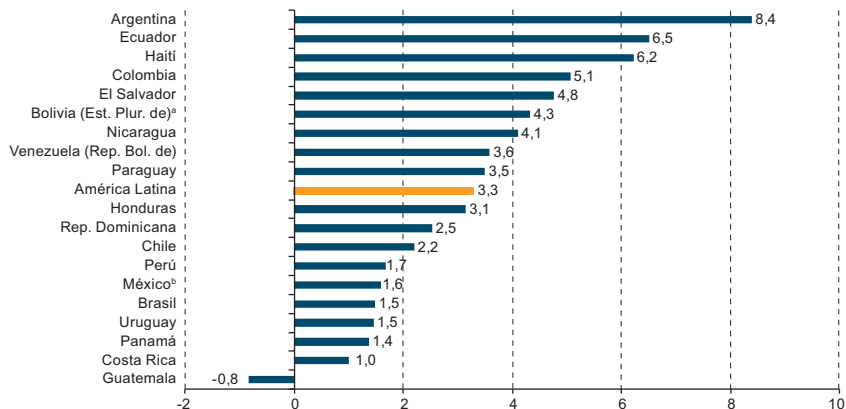
^a No se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

^b La cobertura corresponde a Gobierno general.

^c La cobertura corresponde a sector público federal.

En los últimos 15 años, la carga tributaria de la región (sin considerar las contribuciones a la seguridad social) aumentó un 3,3% del PIB. En el gráfico II.3 puede apreciarse la variación de la carga tributaria como porcentaje del PIB de 19 países de América Latina entre 2000 y 2015. En todos los países de la región la carga tributaria se incrementó, excepto en Guatemala, donde se redujo un 0,8% del PIB. En cuatro países la carga tributaria aumentó más de 5 puntos del PIB: Argentina (8,4%), Ecuador (6,5%), Haití (6,2%) y Colombia (5,1%). Los países que presentaron los menores aumentos fueron Costa Rica (1,0%) y Panamá (1,4%).

Gráfico II.3
América Latina (19 países): variación de la carga tributaria entre 2000 y 2015
(En porcentajes del PIB)



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

^a La cobertura institucional corresponde al Gobierno general.

^b La cobertura institucional corresponde al sector público federal.

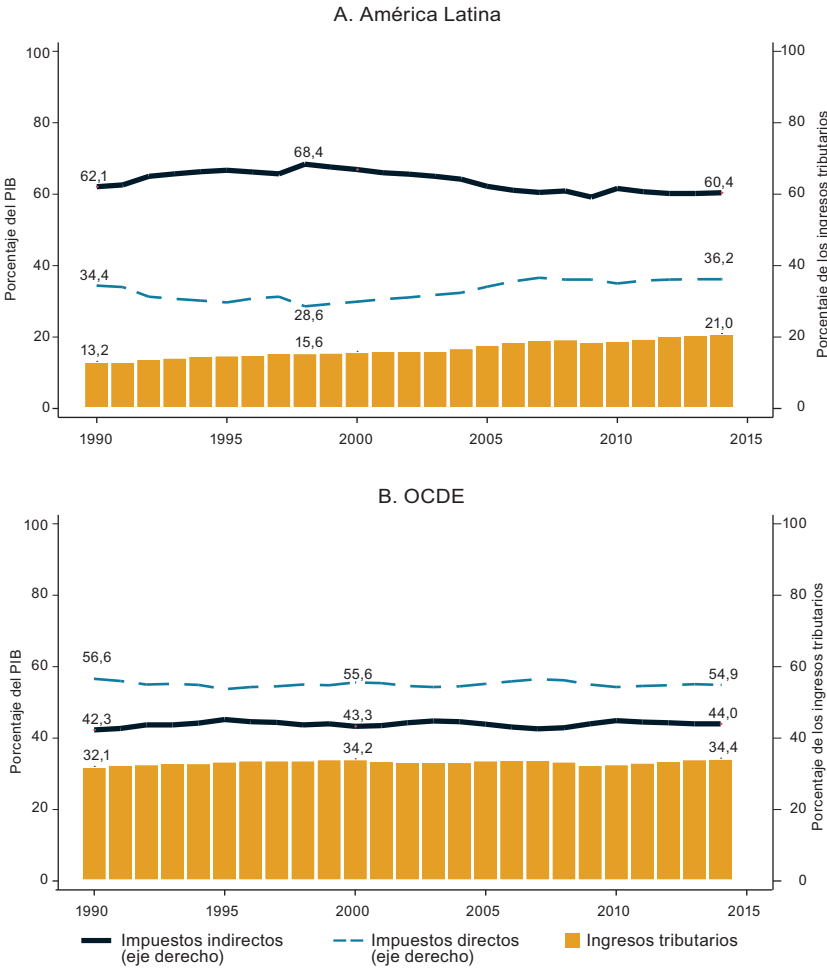
A pesar de que la mayoría de los países elevaron su carga tributaria en las últimas décadas, los niveles impositivos en la región siguen siendo bajos, en especial respecto del nivel de desarrollo (CEPAL, 2016c). Al comparar estos niveles con los de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se aprecia que la carga tributaria (incluidas las contribuciones a la seguridad social) es significativamente menor en la región: en 2014 el promedio de la OCDE llegaba al 34,4% del PIB, mientras que el de América Latina era del 21% del PIB² (véase el gráfico II.4). La brecha entre ambos grupos de países se debe, entre otros factores, a las diferencias en los niveles de desarrollo y de ingresos; sin embargo, hay otras variables que también inciden, como la institucionalidad tributaria y la economía política.

Las diferencias tributarias entre América Latina y los países de la OCDE no se observan solo en el nivel de presión tributaria, sino que también provienen de la estructura impositiva. En el gráfico II.4 se muestra la composición de los ingresos tributarios en América Latina y en los países de la OCDE entre 1990 y 2014. En primer lugar, en América Latina la participación de los impuestos indirectos (como los impuestos al consumo, entre ellos el impuesto sobre el valor agregado (IVA)) es mayor que la de los impuestos directos; en cambio, en la OCDE la relación es inversa: los impuestos

² Al aplicar la metodología de la OCDE a América Latina y el Caribe es posible comparar los sistemas tributarios de los países de la región con los de los países de la OCDE. Sin embargo, en algunas ocasiones, esta metodología difiere de la empleada por la CEPAL, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esto explica la diferencia en la cifra reportada para la carga tributaria de América Latina en 2014 en el cuadro II.7 que tiene como base la metodología e información de la CEPAL.

directos tienen una mayor participación que los indirectos. Esta diferencia en la composición de la estructura tributaria (impuestos directos frente a indirectos) explica en gran medida los distintos efectos distributivos de los sistemas tributarios. Los países de la OCDE presentan mejoras significativas de la distribución del ingreso provenientes de su política tributaria, situación muy distinta a la de América Latina (Hanni, Martner y Podestá, 2015).

Gráfico II.4
América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):
ingresos tributarios y su composición, 1990-2014^a
(En porcentajes del PIB y de los ingresos tributarios)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, París, 2016.

^a En los ingresos tributarios se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

Entre 1990 y 1998, la participación de los impuestos indirectos en América Latina aumentó del 62,1% al 68,4% del total de los ingresos tributarios. Esto es consistente con las reformas tributarias implementadas, mayoritariamente centradas en la creación y consolidación del IVA. Entre 1998 y 2014, la participación de los impuestos directos subió del 28,6% al 36,2% del total de los ingresos tributarios, lo que también es consistente con las reformas o modificaciones tributarias realizadas, que tuvieron como característica las mejoras en términos de equidad tributaria y el aumento de los impuestos al ingreso (directos).

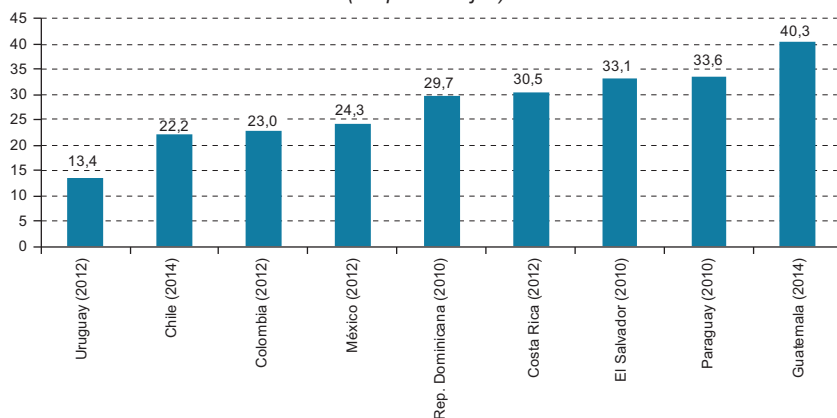
A pesar de este considerable cambio en la estructura tributaria y del aumento de los ingresos tributarios en varios países, uno de los problemas que persiste en América Latina son los elevados niveles de evasión. Cuantificar los recursos que los Estados dejan de percibir a causa del incumplimiento tributario es una tarea que no se ha logrado completar. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016c) estimó que la evasión llegaba al 6,3% del PIB, porcentaje desagregado en un 2,2% correspondiente a evasión del IVA y un 4,1% de evasión del impuesto sobre la renta.

Pocos países de la región cuentan con la institucionalidad y la información adecuada para realizar estimaciones del nivel de incumplimiento tributario, lo que dificulta el seguimiento y el monitoreo de la eficiencia de la institucionalidad tributaria. De igual manera, la mayoría de las estimaciones realizadas se refieren al incumplimiento del pago del IVA, de modo que existe una considerable falta de información respecto de la evasión del impuesto sobre la renta, tanto por parte de las personas como de las empresas³.

En el gráfico II.5 se muestra la estimación de las tasas de evasión del IVA en nueve países de la región en el último año disponible (Gómez-Sabaíni y Morán, 2016). Un primer hecho que llama la atención es que cuatro países presentan cifras de incumplimiento superiores al 30%: Guatemala (40,3%), Paraguay (33,6%), El Salvador (33,1%) y Costa Rica (30,5%). A pesar de que todos los países registran tasas de evasión de dos dígitos, la tasa de incumplimiento tributario del Uruguay (país que presenta la menor tasa de evasión, de un 13,4%) es un tercio de la que registra Guatemala. De acuerdo con las escasas estimaciones de la evasión del impuesto sobre la renta disponibles para algunos países de la región, esta supera y a veces llega a duplicar la evasión del IVA (Jiménez, 2015). La diversidad de realidades fiscales y de calidad de las instituciones que administran el sistema tributario son algunas de las variables que explican que las cifras de evasión varíen entre un país y otro.

³ Un desafío de la política tributaria en América Latina es cuantificar la evasión impositiva. Para ello se requiere fortalecer los sistemas de información tributaria y, en algunos países, invertir en tecnologías de la información. Los organismos internacionales son fundamentales para implementar y acompañar estos procesos de modernización de la institucionalidad tributaria (véase el capítulo IV).

Gráfico II.5
América Latina (países seleccionados): tasas estimadas de evasión del IVA
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J.C. Gómez-Sabaini y D. Morán, "Evasión tributaria en América Latina. Nuevos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 172 (LC/L.4155), Santiago, 2016, y Servicio de Impuestos Internos, *Cuenta Pública 2015*, Santiago, 2016.

La economía informal es un fenómeno presente en diversos países de la región que incide de manera directa en las tasas de evasión y elusión; mientras mayor es la evasión, las administraciones tributarias reciben menores ingresos tributarios que los que les corresponden. La informalidad se produce con el objeto de evadir obligaciones como la tributación, los pagos de la seguridad social, el cumplimiento de estándares legales del mercado laboral o bien el cumplimiento de procedimientos administrativos (Schneider y Enste, 2000). Entre sus consecuencias, surgen la erosión de los ingresos tributarios, el debilitamiento y la disminución de la confianza en las instituciones públicas y la carencia de las regulaciones que se aplican al sector formal.

En el cuadro II.4 se muestran las tasas de empleo informal no agrícola de 14 países de América Latina en 2009 y 2013. Los tres países que presentan los mayores niveles de evasión tributaria (Guatemala, Paraguay y El Salvador) están entre los países con mayor informalidad⁴. Tal como ocurrió en el conjunto de la región, en que la tasa de informalidad se redujo entre 2009 y 2013 del 50,1% al 46,8%, en estos países se produjeron disminuciones de las tasas de empleo informal entre estos cuatro años: en Guatemala del 75,1% al 73,6%; en el Paraguay del 69,9% al 63,8%, y en El Salvador del 66,2% al 65,6%. A pesar de lo anterior, estos países, junto a Honduras y el Perú, presentan tasas de informalidad superiores

⁴ Como ya se mencionó, no todos los países de la región poseen mediciones de evasión tributaria. Por lo tanto, contar con dicha información podría modificar (o ratificar) la correlación señalada.

al 65%; esto significa que una proporción de dos tercios de su mercado de trabajo (no agrícola) es informal, lo que permitiría explicar en parte sus altas tasas de evasión tributaria. Otro caso que se debe estudiar es el de Costa Rica, donde a pesar de que la tasa de empleo informal ha disminuido en forma muy sustantiva (del 43,5% en 2009 al 30,7% en 2013) existe una evasión del IVA superior al 30%. Esto da cuenta de que los niveles de evasión tributaria no solo se correlacionan con la informalidad del mercado laboral, sino también con la calidad de la institucionalidad fiscal y tributaria.

Cuadro II.4
América Latina (14 países): tasas de empleo informal, 2009 y 2013^a
(En porcentajes)

	2009	2013
Guatemala	75,1	73,6
Honduras	73,2	72,8
El Salvador	66,2	65,6
Perú	69,7	64,8
Paraguay	69,9	63,8
Colombia	57,2	54,4
México	53,6	53,7
República Dominicana	48,3	51,2
Ecuador	60,6	49,3
América Latina ^b	50,1	46,8
Argentina	49,2	46,7
Panamá	43,8	40,4
Brasil	41,6	36,4
Uruguay	38,7	33,1
Costa Rica	43,5	30,7

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama temático laboral. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima, 2014.

^a Se considera el empleo no agrícola.

^b Promedio ponderado.

En temas de evasión y elusión tributaria existen al menos dos desafíos para la institucionalidad fiscal en América Latina. Por un lado, se requiere contar con estimaciones de las tasas de incumplimiento tributario de todos los países, con la finalidad de diseñar políticas y estrategias que permitan fiscalizar y regular el pago de los impuestos. Además, para enfrentar la evasión hay que fortalecer y modernizar la institucionalidad fiscal y tributaria. La CEPAL (2016c) ha destacado que los Estados tienen la labor de educar a la ciudadanía sobre la importancia de cumplir con las obligaciones tributarias y no solo centrar la tarea en la fiscalización y el control de los contribuyentes.

En este contexto, surge un triple desafío para las potenciales reformas tributarias en la región: aumentar el nivel de carga tributaria, para hacerlo consistente con el desarrollo y fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal; continuar modificando las estructuras de los sistemas tributarios, para avanzar en equidad tributaria y mejorar la distribución del ingreso, y reducir la evasión tributaria, aumentando el cumplimiento efectivo del pago de impuestos. El actual escenario de desaceleración económica y bajos precios de los productos básicos generará una presión adicional para aumentar la eficiencia de los sistemas tributarios en cuanto a su recaudación, su estructura y sus efectos distributivos, así como la eficiencia para reducir la evasión.

1. Modificaciones tributarias, reformas tributarias y reformas tributarias estructurales

La política tributaria ha sido materia de debate y estudio en los países de la región desde hace décadas en lo que se refiere a modificaciones y reformas del sistema impositivo que afectan tanto la carga y la estructura como la administración tributaria. La clasificación de este tipo de políticas, sin embargo, ha tenido un desarrollo menos profundo que el resto del análisis tributario en general. Corbacho, Fretes y Lora (2012) y la CEPAL (2013a y 2015d) clasificaron las reformas tributarias según el tipo de impuesto que se modifica: impuesto sobre la renta (de las personas y las empresas), impuesto sobre el valor agregado, impuestos a la explotación de los recursos naturales y otros. Focanti, Hallerberg y Scartascini (2013) presentan un detallado resumen de los cambios introducidos a los códigos tributarios entre 1990 y 2004. También existen tipificaciones que incluyen aristas de economía política, como la de Gillis (1989), quien incluyó cuatro dimensiones: amplitud de los cambios (estructura y/o administración del sistema tributario); alcance de los cambios (ajuste, reforma parcial o reforma comprensiva); metas de recaudación (aumento, disminución o neutralidad) y metas de equidad tributaria (progresividad, regresividad o neutralidad). Por su parte, Lerda (2002) clasificó las reformas tributarias en tres categorías: de tipo A, centradas en las administraciones tributarias, con las que se busca adecuar normas y procedimientos, fortaleciendo la institucionalidad; de tipo B, que implican una modificación sustancial o total del sistema tributario, y de tipo C, que tienen como objetivo principal el aumento de la recaudación.

En esta sección se presenta una clasificación específica de los cambios tributarios implementados en los países de América Latina. Las cuatro dimensiones consideradas son: cambios paramétricos, cambios en la estructura tributaria, efectos en la recaudación y efectos distributivos (véase el diagrama II.1).

Diagrama II.1
Clasificación de las reformas y modificaciones tributarias

	Modificaciones tributarias	Reformas tributarias	Reformas tributarias estructurales
1. Cambios paramétricos	Consideran solo cambios paramétricos (en las tasas, bases tributables, beneficios y cobertura, entre otros parámetros).	Consideran cambios paramétricos.	Pueden considerar cambios paramétricos.
2. Cambios en la estructura	No consideran cambios en la estructura tributaria.	Generan cambios en la estructura tributaria.	Crean una nueva estructura tributaria.
3. Cambios en la recaudación	Generan aumentos o disminuciones menores en la recaudación (pueden ser neutras).	Aumentan o disminuyen la recaudación (pueden ser neutras).	Implican una mayor carga tributaria (pueden ser neutras).
4. Efectos distributivos	En general, no consideran efectos distributivos.	Generan efectos distributivos.	Generan efectos distributivos.

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, se proponen tres categorías de cambios tributarios:

- i) **Modificación tributaria:** es un ajuste impositivo paramétrico que puede incluir cambios en las tasas impositivas, la cobertura de la base imponible, o los beneficios y cobertura de algún tributo. Se trata de cambios en los parámetros dentro del esquema tributario que, por tanto, no afectan la estructura ni dan origen a un nuevo sistema tributario. Pueden o no producir cambios en la recaudación y, en general, no consideran efectos distributivos.
- ii) **Reforma tributaria:** cambia la estructura del sistema tributario a través de una o más variables. Puede generar una recaudación tributaria mayor, igual o menor y, en general, produce efectos distributivos.
- iii) **Reforma tributaria estructural:** transforma y produce una nueva estructura del sistema tributario y, por tanto, genera efectos distributivos.

B. Reformas tributarias en América Latina, 2010-2015

1. Clasificación de las reformas y modificaciones tributarias

En América Latina, las reformas o modificaciones tributarias han sido una de las políticas públicas más extendidas y transversales en la presente década, debido a su potencial para incrementar los ingresos tributarios, mejorar la eficiencia, generar efectos distributivos y fortalecer la sostenibilidad fiscal. Entre 2010 y 2015, un total de 18 países de la

región modificaron el nivel o la estructura de sus impuestos, o incluso ambos⁵. En promedio, los países de América Latina realizaron una reforma o modificación tributaria cada dos años, alcanzándose un total de 68 modificaciones o reformas tributarias en ese período. En este total se incluyen 51 modificaciones tributarias y 17 reformas tributarias, de las que 3 pueden calificarse como estructurales: las de Colombia (2012), México (2013) y Chile (2014) (véase el cuadro II.5).

Cuadro II.5
América Latina: clasificación de las reformas y modificaciones tributarias realizadas entre 2010 y 2015

Modificaciones tributarias (51)	Reformas tributarias (14)	Reformas tributarias estructurales (3)
Argentina (2013 y 2015)	Brasil (2015)	Chile (2014)
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2010, 2011, 2013, 2014 y 2015)	Colombia (2010 y 2014)	Colombia (2012)
Brasil (2013 y 2014)	Ecuador (2011)	México (2013)
Chile (2010 y 2012)	El Salvador (2011)	
Colombia (2013 y 2015)	Honduras (2010 y 2013)	
Costa Rica (2013 y 2015)	Guatemala (2012)	
Ecuador (2010, 2012, 2013, 2014 y 2015)	Nicaragua (2012)	
El Salvador (2013, 2014 y 2015)	Panamá (2010)	
Guatemala (2013, 2014 y 2015)	Paraguay (2012)	
Honduras (2011, 2012, 2014 y 2015)	Perú (2012)	
México (2011, 2012, 2014 y 2015)	República Dominicana (2012)	
Nicaragua (2014 y 2015)	Venezuela (República Bolivariana de) (2014)	
Panamá (2012, 2013 y 2015)		
Paraguay (2013)		
Perú (2011, 2014 y 2015)		
República Dominicana (2013)		
Uruguay (2012, 2013, 2014 y 2015)		
Venezuela (República Bolivariana de) (2013 y 2015)		

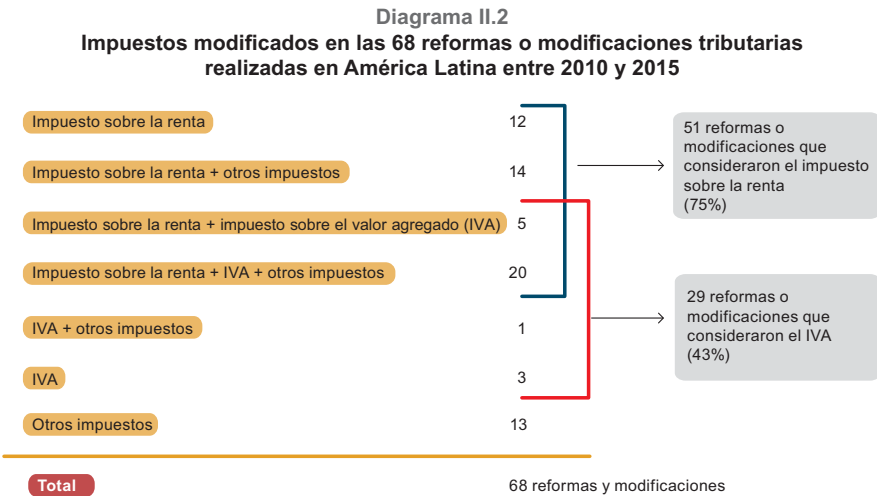
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2016. *Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140), Santiago, 2016; CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2015. *Dilemas y espacios de política* (LC/L.3961), Santiago, 2015, e información oficial de los Ministerios de Hacienda de los respectivos países.

Algunos países han realizado un número importante de reformas o modificaciones tributarias en esta década, como es el caso del Ecuador (6), Honduras (6), Bolivia (Estado Plurinacional de) (5), Colombia (5) y México (5). Estos países modificaron los parámetros o la estructura de su sistema tributario en promedio una vez al año entre 2010 y 2015. Entre los

⁵ Se trata de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

países que no han realizado reformas tributarias y solo han implementado modificaciones se encuentran la Argentina (2) y Costa Rica (2)⁶.

En el diagrama II.2 se detallan los tipos de impuestos modificados en el período comprendido entre 2010 y 2015 a través de las 68 reformas o modificaciones realizadas por países de América Latina. Los cambios más generalizados, que además representan una innovación para los sistemas tributarios de la región, han sido las modificaciones y reformas tributarias con énfasis en el cambio del impuesto sobre la renta. En esta década, todos los países de América Latina han modificado su impuesto sobre la renta. Así, del total de las modificaciones o reformas tributarias implementadas entre 2010 y 2015, un 75% incluyeron cambios al impuesto sobre la renta, en tanto que las 17 reformas tributarias efectuadas en la región consideraron cambios en las estructuras de tasas, o bien aumentos de las tasas y de la base imponible de las rentas de capital y repartición de dividendos, incrementando la participación de los impuestos directos. Dichas modificaciones o reformas apuntan a mejorar la equidad tributaria y, con ello, la distribución del ingreso después del pago de impuestos.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2016. *Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140), Santiago, 2016, y CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2015. *Dilemas y espacios de política* (LC/L.3961), Santiago, 2015.

El IVA ha sido afectado en 29 de las 68 reformas o modificaciones implementadas en la región⁷, lo que confirma que la actividad tributaria

⁶ También el Estado Plurinacional de Bolivia, que no ha efectuado reformas tributarias, pero ha implementado cinco modificaciones tributarias entre 2010 y 2015.

⁷ Una reforma o modificación puede afectar el impuesto sobre la renta, el IVA u otros impuestos, o bien todas las combinaciones de estos tres tipos, por lo que las 68 reformas o modificaciones realizadas en la región se traducen en ajustes de un número mayor de tipos de impuestos.

ha estado mayoritariamente concentrada en los impuestos directos. Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) conforman la lista de los países que han modificado los tres tipos de impuestos (IVA, impuesto sobre la renta y otros impuestos) entre 2010 y 2015, ya sea en cuanto a la amplitud de la base o al nivel de las tasas.

En el cuadro II.6 se muestran las estimaciones de recaudación tributaria, como porcentaje del PIB, de las 17 reformas tributarias (14 reformas tributarias y 3 reformas tributarias estructurales clasificadas en el cuadro II.5) que se realizaron en América Latina entre 2010 y 2015. Con las reformas tributarias se buscaba recaudar en promedio (simple) un 1% del PIB. Entre los casos más distantes de este promedio regional se encuentran las reformas que se estudiarán más adelante, efectuadas en Chile (2014), México (2013) y Colombia (2012). La reforma realizada en Colombia en 2012 destaca porque tuvo un objetivo neutro en cuanto a recaudación y apuntó a enfrentar tres características problemáticas de la economía interna: la desigualdad, la alta evasión y la informalidad en el mercado laboral.

Las reformas de México (2013) y Chile (2014) son hasta la fecha las reformas tributarias estructurales más ambiciosas de la región, con recaudaciones esperadas del 2,5% y el 3% del PIB, respectivamente. En el caso de Chile, se introdujo un nuevo esquema tributario, con importantes efectos distributivos a causa del aumento de los impuestos directos, para financiar principalmente una reforma a la educación⁸, en tanto que en el caso de México el propósito fue financiar reformas estructurales en otras áreas.

Al recorrer la región y ampliar el rango de años para cubrir los últimos diez (de 2006 a 2015), se encuentra el caso de la reforma tributaria del Uruguay (2006), que ha sido incluida entre las reformas estructurales que se estudiarán en este capítulo, debido a su índole pionera en cuanto a su diseño deliberadamente neutro en términos de recaudación, que modificó por completo el sistema tributario, creando una nueva estructura impositiva. En Centroamérica, Costa Rica está en pleno debate tributario; el Gobierno presentó (en agosto de 2015) un proyecto de ley de reforma tributaria que le permitiría, entre otras materias, comenzar a equilibrar años de déficits fiscales de proporciones significativas, con la creación del impuesto sobre la renta y la reformulación del impuesto a las ventas, para transformarlo en un impuesto sobre el valor agregado (IVA). Este caso será revisado en detalle más adelante en este capítulo.

⁸ La reforma tributaria de Chile (2014) será analizada en detalle en el capítulo III.

Cuadro II.6
América Latina: efecto fiscal estimado de las 17 reformas tributarias
realizadas entre 2010 y 2015
(En porcentajes del PIB)

País y año de aprobación	Efecto fiscal estimado
Chile (2014)	3,00
México (2013)	2,50
Honduras (2013)	1,75
República Dominicana (2012)	1,50
Honduras (2010)	1,40
Venezuela (República Bolivariana de) (2014)	1,30
Colombia (2010)	1,00
Guatemala (2012)	1,00
Panamá (2010)	0,60
Ecuador (2011)	0,50
El Salvador (2011)	0,50
Colombia (2014)	0,50
Nicaragua (2012)	0,40
Brasil (2015)	0,40
Perú (2012)	0,30
Paraguay (2012)	0,25
Colombia (2012)	0,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Hacienda de Chile, *Estado de la Hacienda Pública 2014*, Santiago, 2014; Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, *Reforma de la Hacienda Pública*, junio, 2013; Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, *Evaluación del comportamiento de las finanzas públicas, período 2012-2014*, Tegucigalpa, 2015; Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, *Comportamiento de los ingresos fiscales. Informe anual año 2014*, Santo Domingo, marzo, 2015; Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia de Honduras, *Informe de logros Gobierno de la República de Honduras 2010*, Tegucigalpa, 2010; Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria, *Reforma tributaria en función del pueblo*, Caracas, noviembre, 2014; Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, *Financiamiento para la paz, la equidad y la educación 2015-2018*, Bogotá, 2014; Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, *Primer año del gobierno de Santos y perspectivas económicas*, Bogotá, agosto, 2011; Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, *Análisis de Coyuntura sobre la Actualización Tributaria*, Guatemala, enero, 2013; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Panamá: Article IV Consultation*, Washington D.C., 2010; Ministerio de Finanzas del Ecuador, *Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado*, Quito, diciembre, 2011; Ministerio de Hacienda de El Salvador, *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025*, San Salvador, 2015; Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, *Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2013*, Managua, marzo, 2013; Ministerio de Planificación, Ordenamiento y Gestión del Brasil, *Medidas adicionais de redução do gasto da união*, Brasília, septiembre, 2015; Ministerio de Hacienda del Paraguay, *Informe de las finanzas públicas de la República del Paraguay: proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2013*, Asunción, 2013; Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, *Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016*, Lima, 2013.

Las reformas tributarias de los países mencionados también son heterogéneas en lo que respecta a las cargas tributarias. En el cuadro II.7 se presenta una clasificación de los países de América Latina según los niveles de carga tributaria (incluida la seguridad social) en 2014. Las cargas tributarias en la región pueden dividirse en tres niveles: superior, medio e inferior. Los países con carga tributaria en el tramo superior (Brasil, Argentina y Uruguay) tienen ingresos tributarios sobre el 25% del PIB. Los países con carga tributaria en el tramo medio (Bolivia (Estado Plurinacional de),

Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Perú y Chile) perciben ingresos tributarios entre el 18% y el 25% del PIB. En los países con carga tributaria en el tramo inferior (Colombia, El Salvador, Venezuela (República Bolivariana de), Panamá, Paraguay, República Dominicana, México, Guatemala y Haití), los ingresos tributarios son inferiores al 18% del PIB. Algunos países ubicados en los tramos medio o inferior de carga tributaria —entre ellos Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de)— tienen elevados ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales (petróleo, principalmente) y con ello complementan su carga tributaria (véanse los cuadros II.1 y II.2).

Cuadro II.7
América Latina (18 países): clasificación según carga tributaria, 2014^a
(En porcentajes del PIB)

País	Carga tributaria
Nivel superior	
Brasil ^b	33,4
Argentina ^b	32,2
Uruguay	27,3
Nivel medio	
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	24,4
Costa Rica ^b	23,1
Nicaragua	20,4
América Latina	19,7
Honduras	19,3
Ecuador	19,0
Perú	18,7
Chile	18,3
Nivel inferior	
Colombia	16,9
El Salvador	16,8
Venezuela (República Bolivariana de)	16,4
Panamá	15,5
Paraguay	14,4
República Dominicana	14,1
Guatemala ^b	12,8
México	12,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo*, Santiago, julio de 2016.

^a En la carga tributaria se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

^b La cobertura institucional corresponde al Gobierno general.

México es uno de los países que presentan menor carga tributaria, con una recaudación del 13,1% del PIB; sin embargo, sus ingresos petroleros representaron en promedio un 79% del PIB entre 2005 y 2015. Colombia, además del rendimiento esperado de la reforma de 2014, tiene

en estudio una nueva reforma tributaria para 2016, por lo que su nivel de carga tributaria también debería variar en los próximos años.

Chile aparece en la parte baja del nivel medio de carga tributaria, por debajo del promedio regional, pero en 2018 —cuando la implementación de su reforma esté operando en régimen⁹— debería sobrepasar el promedio regional.

Costa Rica está en la parte alta del nivel medio y, como su proyecto de reforma tributaria eleva su carga tributaria, también debería alcanzar una posición más alta, considerando que su presión tributaria sin contribuciones a la seguridad social era del 13,2% del PIB en 2014. En el nivel superior se encuentra el Uruguay, con una carga tributaria del 27,3% del PIB. Esto explica en gran medida por qué su reforma tributaria estructural de 2006 no consideraba un aumento de la recaudación, sino más bien cambios en la estructura del sistema tributario.

Las cuatro reformas tributarias estructurales que se analizarán en mayor detalle en este capítulo tuvieron una tramitación legislativa con una duración menor a diez meses y en dos de ellas (la de Colombia de 2012 y la de México de 2013) dicho proceso se extendió por apenas alrededor de dos meses (véase el cuadro II.8). El debate en el Congreso de la reforma tributaria chilena de 2014 duró poco más de cinco meses y, como se analizará más adelante (véase el capítulo III), la reforma fue muy debatida en el breve período en que se aprobó. Finalmente, la reforma tributaria del Uruguay (2006) tomó nueve meses. Esto confirma que las reformas tributarias estructurales tienen un debate acotado en el Parlamento, porque los cambios impositivos deben ser definidos en un período reducido para limitar los efectos de la incertidumbre en el mercado.

Cuadro II.8
América Latina: período de debate legislativo de las reformas tributarias estructurales

	Fecha de presentación	Fecha de aprobación	Duración del debate legislativo
México (2013) ^a	8 de septiembre de 2013	31 de octubre de 2013	1 mes y 23 días
Colombia (2012)	4 de octubre de 2012	21 de diciembre de 2012	2 meses y 17 días
Chile (2014)	1 de abril de 2014	10 de septiembre de 2014	5 meses y 9 días
Uruguay (2006)	16 de marzo de 2006	19 de diciembre de 2006	9 meses y 3 días

Fuente: Elaboración propia.

^a En el caso de México, la reforma tributaria fue incluida en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

⁹ Es decir, cuando se estén aplicando plenamente todos los aspectos de la reforma, algunos de los cuales entran en vigor de manera gradual.

La reforma tributaria estructural del Uruguay (2006) es catalogada como pionera porque concentró el debate fiscal en la calidad de los ingresos tributarios. Esta reforma y la de Colombia (2012) tienen características similares, especialmente el efecto neutro en la recaudación y el hecho de que ambas apuntaban a modificar la estructura del sistema, avanzando en equidad tributaria. Las reformas de México (2013) y Chile (2014) se asemejan en que tienen un efecto progresivo en la recaudación y se emprendieron para aumentar la recaudación a fin de financiar reformas profundas que formaban parte de un programa de Gobierno (véase el cuadro II.9).

Cuadro II.9
América Latina: clasificación de las reformas tributarias estructurales

	País y año de aprobación	Características de la reforma
I.	Uruguay (2006) Colombia (2012)	Reformas tributarias estructurales neutras en cuanto a recaudación, con mejoras en la equidad tributaria y en la eficiencia del sistema impositivo.
II.	México (2013) Chile (2014)	Reformas tributarias estructurales con metas ambiciosas de recaudación para financiar otras reformas estructurales y que introducen mejoras en la equidad tributaria.

Fuente: Elaboración propia.

Un denominador común de estas cuatro reformas tributarias estructurales es que tienen como objetivo mejorar la equidad tributaria a través del aumento, perfeccionamiento o creación de impuestos sobre la renta. Avanzar en una estructura tributaria con mayor participación de los impuestos directos (renta), que recaude en forma progresiva y que mejore la distribución del ingreso es la tendencia entre las reformas estructurales impositivas en América Latina.

C. La reforma tributaria del Uruguay de 2006

El triunfo de Tabaré Vázquez y el Frente Amplio en las elecciones de 2004 dio paso al primer Gobierno de izquierda en la historia del Uruguay. Este escenario, entre otros factores, abrió las puertas a la implementación de una reforma tributaria estructural centrada en la eficiencia y la equidad tributaria.

La propuesta de reforma tributaria del programa de Gobierno con que el Frente Amplio había enfrentado las elecciones presidenciales previas, de 1999, consideraba ya un diagnóstico tributario sobre las insuficiencias del sistema impositivo y su escasa contribución a la redistribución del ingreso en el Uruguay. El Ministro de Economía y Finanzas¹⁰ señaló que la reforma tributaria era una convicción programática desde la elección

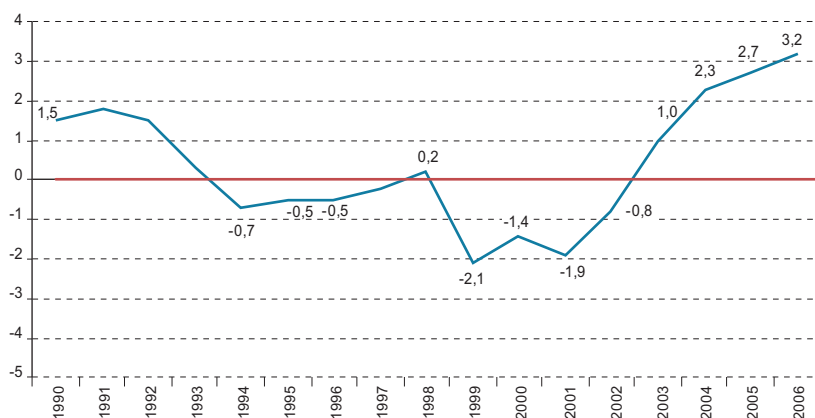
¹⁰ Danilo Astori fue Ministro de Economía y Finanzas entre marzo de 2005 y septiembre de 2008. En la segunda administración de Tabaré Vázquez volvió a ocupar este cargo a partir de marzo de 2015.

anterior (1999), pero no fue hasta la victoria en las elecciones presidenciales de 2004 —que se conjugó con una mayoría parlamentaria— que pudo ponerse en marcha.

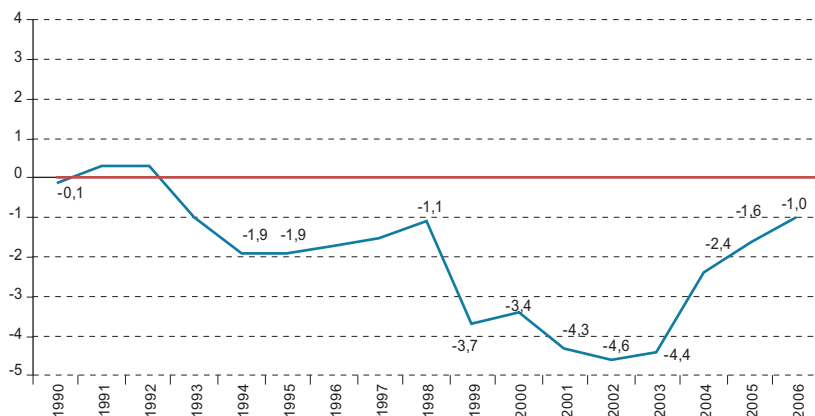
Sumada al momento político, la coyuntura fiscal era favorable para el diseño y envío del proyecto de ley al Congreso. En 2006 se alcanzó un superávit primario del 3,2% del PIB, en franca recuperación de lo que habían sido los déficits fiscales de inicios de la década (los resultados primarios y globales como porcentaje del PIB entre 1990 y 2006 se presentan en el gráfico II.6).

Gráfico II.6
Uruguay: balance fiscal primario y global, 1990-2006
(En porcentajes del PIB)

A. Resultado primario



B. Resultado global



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

En el Uruguay, el sistema tributario previo a la reforma de 2006 no solo era un esquema impositivo regresivo, con una excesiva participación de los impuestos al consumo (indirectos) y un impuesto sobre la renta que presentaba inequidades. También era complejo y atomizado por la elevada cantidad de impuestos, que lo hacía ineficiente tanto en términos de las distorsiones generadas en la asignación de recursos como de los potenciales desincentivos a la inversión (Barreix y Roca, 2007).

En materia de regresividad, era uno de los sistemas tributarios de la región con los que, después de aplicados los impuestos, la distribución del ingreso empeoraba: el coeficiente de Gini aumentaba 1,43 puntos (Romano, 2008). Los impuestos al consumo alcanzaban una tasa del 26,7% (el IVA era del 23%, uno de los más altos de América Latina) y las imposiciones sobre la renta estaban desagregadas y dejaban importantes rentas no gravadas.

La tributación sobre la renta era un sistema de tipo cedular incompleto; existían muchos impuestos para gravar distintos tipos de rentas, con bases y tasas diferentes. Algunas rentas quedaban sin gravar, como las ganancias de capital, lo que redundó en que entre 1990 y 2002 se crearan cerca de 13 impuestos. Además, el sistema no mantenía principios de equidad horizontal ni vertical y dejaba espacio a los arbitrajes, mediante préstamos recíprocos entre empresas y personas naturales. La reforma tributaria de 2006 terminó con este esquema para pasar a un nuevo sistema de impuesto sobre la renta.

1. Objetivos de la reforma

La reforma tributaria estructural del Uruguay de 2006¹¹ marcó el inicio de un proceso de reformas tributarias progresivas con acento en la equidad tributaria en América Latina (Mahon, Bergman y Arnson, 2015). La reforma uruguaya modificó completamente el sistema tributario vigente, sin tener como meta aumentar la recaudación. En este contexto, ha sido clasificada como una reforma tributaria estructural que incluyó tres objetivos principales: incrementar la equidad tributaria, aumentar la eficiencia, a través de la simplificación del sistema tributario, y generar incentivos a la inversión¹².

La equidad tributaria se concentró en el nuevo impuesto sobre la renta (un esquema dual “a la uruguaya”) y la disminución de los impuestos indirectos al consumo. La mayor eficiencia estuvo relacionada con la simplificación del sistema (eliminación de impuestos), con la racionalización

¹¹ Ley 18.083, aprobada el 27 de diciembre de 2006 y en vigor desde el 1 de julio de 2007.

¹² La reforma tributaria de 2006 se benefició del fortalecimiento institucional de la Dirección General Impositiva (DGI) implementado en 2005 (Universidad de La República, 2006).

del impuesto sobre la renta, avanzando en el objetivo de gravar todas las rentas, y con la eliminación de algunas exenciones. Finalmente, los nuevos incentivos a la inversión se concentraron en la disminución de los impuestos sobre la renta empresarial y el establecimiento de la tasa de aporte patronal uniforme.

La reforma tributaria del Uruguay fue una reforma estructural e integral que puso a prueba al equipo económico del Frente Amplio: era el debut de las reformas estructurales conducidas por el nuevo Gobierno y, según sus propias autoridades, fue la política económica más importante de la primera administración del Presidente Tabaré Vázquez.

2. Principales medidas

Entre las modificaciones que introdujo la reforma tributaria destaca la estructuración de la tributación sobre la renta en tres impuestos. Introdujo el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), en reemplazo del impuesto a las retribuciones de las personas (IRP), con tasas de entre el 3% y el 12%. Este impuesto tiene una estructura progresiva, que se divide en seis tramos de ingresos. La introducción del impuesto dual a la renta de las personas ha sido catalogada como la pieza fundamental de la reforma tributaria del Uruguay (Barreix y Roca, 2007; Romano, 2008).

Se eliminaron cuatro impuestos que gravaban la acción empresarial en distintos sectores productivos —el impuesto a las rentas de la industria y comercio (IRIC), el impuesto a las rentas agropecuarias (IRA), el impuesto a las comisiones (ICOM) y el impuesto a las pequeñas empresas (IMPEQUE)— y se reemplazaron con la introducción del impuesto a las rentas de las actividades empresariales (IRAE). Esto significó una estandarización de las tasas aplicadas a la renta empresarial, que se redujeron del 30% al 25%, como estímulo a la inversión.

La tributación sobre la renta también incluyó el impuesto a las rentas de los no residentes (IRNR), que grava las rentas de fuente uruguaya obtenidas por entidades no residentes. Según el Banco Mundial (2008), todos los impuestos eliminados (un total de 14) significaron una reducción de la recaudación en torno al 5% del PIB.

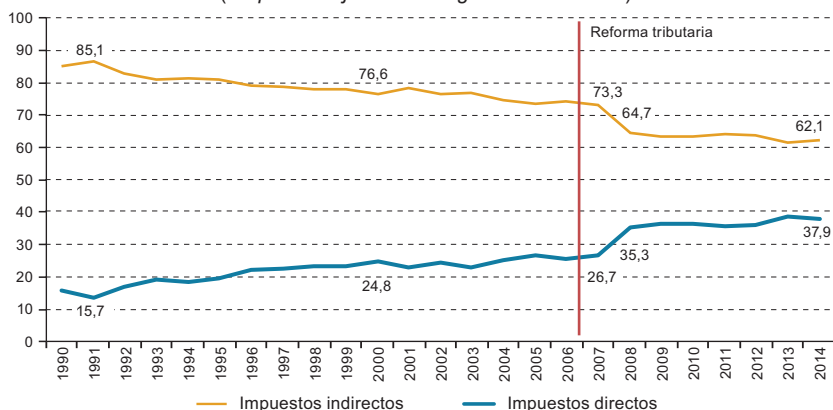
Otro cambio relevante fue la disminución de las tasas del IVA, del 23% al 22% en el caso del IVA general y del 14% al 10% en el caso de la tasa mínima. Con la reforma tributaria se derogó el impuesto de contribución al financiamiento de la seguridad social (COFIS), el impuesto sobre el valor agregado que gravaba solo la circulación interna y la importación de bienes y que coexistía con el IVA; por lo tanto, la tasa básica del IVA pasó del 26,7% al 22% y la tasa mínima del IVA del 17,4% al 10%,

lo que equivale a reducciones de 4,7 puntos porcentuales y 7,4 puntos porcentuales, respectivamente.

También es destacable la unificación de las tasas de contribuciones sociales por parte del empleador a un nivel general del 7,5% y la eliminación de exenciones sectoriales para el transporte, la industria y la actividad rural.

La reforma tributaria significó una transformación importante de la estructura del sistema impositivo, que desde 2007 presenta cambios en la composición de la recaudación proveniente de impuestos directos e indirectos, como se muestra en el gráfico II.7. Los impuestos directos pasaron de representar el 26,7% de la recaudación tributaria en 2007 al 35,3% en 2008, y en los años siguientes continuaron aumentando, hasta alcanzar una tasa del 37,9% en 2014. De manera consistente con lo anterior, la participación de los impuestos indirectos en el total recaudado disminuyó del 73,3% en 2007 al 64,7% en 2008, y luego al 62,1% en 2014. Si bien el cambio fue sustantivo, la estructura tributaria del Uruguay recién se aproxima al promedio de América Latina (en la región, los ingresos tributarios provenientes de los impuestos indirectos representaron en promedio el 60,4% de la recaudación tributaria en 2014). La reforma de 2006 avanzó en la dirección correcta al consolidar el impuesto sobre la renta, aumentando así la participación de los impuestos directos y estableciendo un sistema tributario más equitativo, eficiente y simple.

Gráfico II.7
Uruguay: participación de los impuestos directos e indirectos
en los ingresos tributarios, 1990-2014
(En porcentajes de los ingresos tributarios)

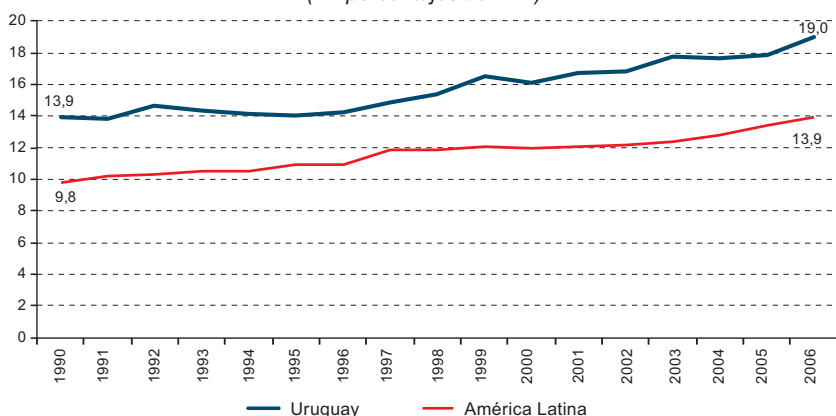


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo, Santiago, julio de 2016, y CEPAL, información oficial.

3. Efecto fiscal

La carga tributaria del Uruguay ha sido una de las más altas de América Latina; entre 1990 y 2006, se mantuvo siempre sobre el promedio regional (véase el gráfico II.8). Esto podría explicar en parte por qué la reforma tributaria estructural fue debatida con efecto fiscal neutro. El Ministerio de Economía y Finanzas estimó que la reforma podría generar una pérdida de ingresos de 100 millones de dólares, monto que en esa época equivalía al 0,6% del PIB.

Gráfico II.8
Uruguay y América Latina: carga tributaria, 1990-2006
(En porcentajes del PIB)



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

En términos fiscales el efecto fue neutro. Sin embargo, la reforma implicaba tanto una disminución de impuestos estimada en un 6% del PIB, como un aumento de impuestos equivalente a un 5,4% del PIB; es decir, había riesgos fiscales muy elevados involucrados, entre los aumentos y las reducciones de impuestos (en torno al 11,5% del PIB).

4. Efecto distributivo

Los efectos distributivos fueron parte de la motivación y uno de los objetivos principales de la reforma tributaria. En las últimas décadas, el Uruguay ha presentado niveles de distribución de los ingresos marcadamente superiores a los del resto de la región, y con la reforma tributaria se buscaba crear un sistema impositivo que estuviera alineado con otras políticas públicas que mejoraran la distribución del ingreso.

En diversos estudios se ha revisado el potencial efecto distributivo de esta reforma tributaria, basándose en la incidencia del diseño del nuevo

sistema y sus efectos en el nivel de ingresos de los contribuyentes. En los estudios de Rodríguez y Perazzo (2007), González (2007), Amarante, Arim y Salas (2007), Romano (2008) y el Banco Mundial (2008) se concluye que la reforma tributaria estructural del Uruguay es una reforma progresiva; es decir, que una vez aplicados los impuestos la distribución del ingreso mejora. En cuanto al efecto en el coeficiente de Gini, las estimaciones varían desde una disminución de 1,1 puntos (Banco Mundial, 2008) a una de 2,5 puntos (Amarante, Arim y Salas, 2007) (véase el cuadro II.10). Martorano (2014) estudió los efectos distributivos de la reforma tributaria, aplicando una metodología de diferencia en diferencia con datos de panel provenientes de la Encuesta Continua de Hogares, y encontró que se producía una disminución del coeficiente de Gini de 2,0 puntos atribuibles a la reforma.

Cuadro II.10
Uruguay: efecto distributivo de la reforma tributaria de 2006
(En puntos de disminución del coeficiente de Gini)

Estudio	Disminución del coeficiente de Gini
Martorano (2014)	2,0
Romano (2008)	1,25
Banco Mundial (2008)	1,1
Amarante, Arim y Salas (2007)	2,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de B. Martorano, “The impact of Uruguay’s 2007 tax reform on equity and efficiency”, *Development Policy Review*, vol. 32, N° 64, 2014; Á. Romano, “La reforma tributaria en Uruguay. Un proceso hacia la equidad”, documento presentado en el XXI Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 2008; Banco Mundial, *Uruguay: Poverty and Social Impact Assessment of the Tax Reform*, Washington, D.C., 2008, y V. Amarante, R. Arim y G. Salas, “Impacto distributivo de la reforma impositiva en Uruguay”, *Informe preparado para el Análisis de Impacto Social y Pobreza (AISP) de Uruguay*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2007.

La reforma tuvo favorables efectos distributivos, especialmente para la clase media. Además, se contempló el mecanismo de consulta pública en la etapa inicial, por lo que era esperable una positiva recepción de la reforma tributaria (Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay, 2005). A pesar de lo anterior, se desarrolló un fenómeno que se denominó “la batalla por la clase media”¹³, debido a las falencias que tuvo el Gobierno en el campo de las comunicaciones para informar a la ciudadanía sobre los beneficios de la reforma tributaria. Esto se tradujo en que un porcentaje importante de la clase media uruguaya no apoyara la reforma que se había diseñado, entre otros propósitos, para beneficiarla. En este sentido, la reforma tributaria del Uruguay de 2006 evidenció que hay dificultades más allá de las económicas

¹³ En la elaboración de esta expresión, Rius (2012) cita a Fernando Lorenzo, Director de la Asesoría Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas en el período 2005-2008 y Ministro de Economía y Finanzas en el período 2010-2013.

para lograr un apoyo transversal entre quienes podrían considerarse como los “ganadores” en la implementación de estas reformas.

Diez años después de la aprobación de la reforma tributaria, ha habido avances respecto de los objetivos originales: mejoraron tanto la eficiencia del sistema como sus efectos distributivos, aumentando la participación de los impuestos directos. En esta última materia, a pesar de los avances, quedan tareas pendientes, ya que el peso de los impuestos indirectos (un 63,3% en 2014) sigue superando el promedio regional y sobrepasando con creces el promedio de los países desarrollados de la OCDE, con lo que persiste un amplio espacio para el potencial redistributivo del sistema impositivo en el Uruguay.

En mayo de 2016, el Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, anunció un paquete de medidas para la consolidación fiscal, debido al deterioro del escenario macroeconómico. Entre las medidas se incluyó el aumento de tasas del impuesto a la renta de personas físicas (IRPF) y del impuesto de asistencia a la seguridad social (IASS), una reducción del gasto público en 2016, una postergación de gasto en 2017 y 2018, y un aumento de la tasa de devolución del IVA para los hogares de menores ingresos. El anuncio de estas medidas se alinea con la orientación de mayor equidad tributaria de la reforma tributaria de 2006.

D. La reforma tributaria de Colombia de 2012

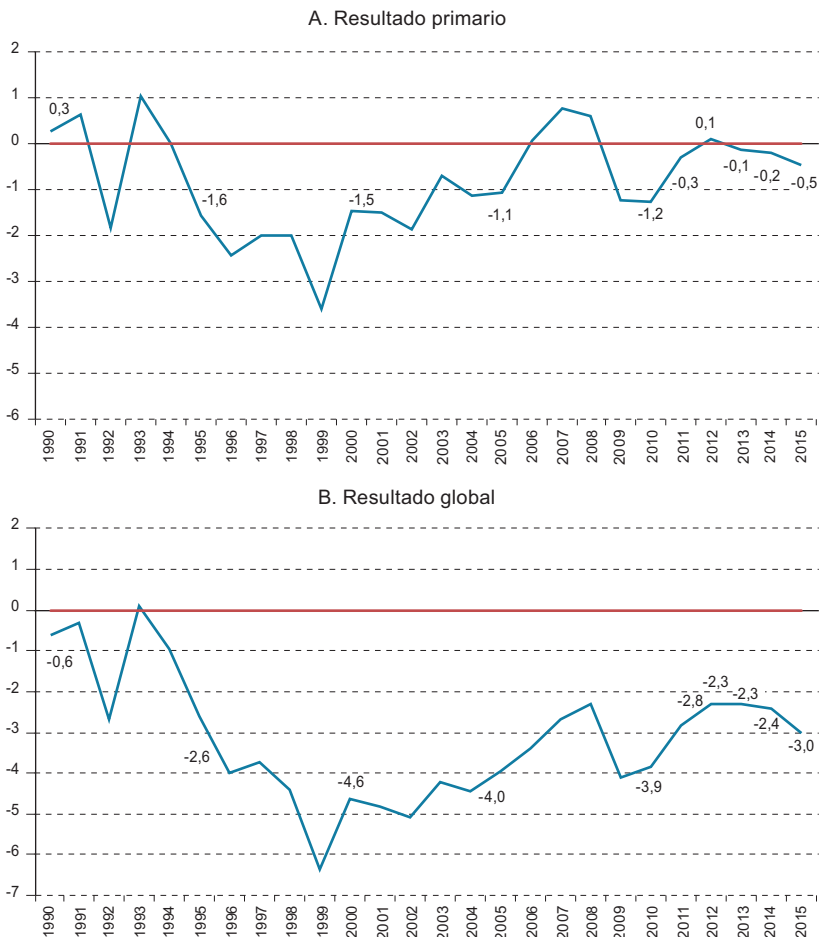
En las dos administraciones del Presidente Juan Manuel Santos se ha desarrollado una intensa actividad en materia de políticas impositivas: se han realizado tres reformas tributarias —en 2010, 2012 (estructural) y 2014— y dos modificaciones tributarias (en 2013 y 2015)¹⁴.

A pesar de los déficits fiscales (resultado global) registrados en los últimos 25 años (véase el gráfico II.9), que promediaron un -2,8% del PIB entre 2010 y 2015, la reforma tributaria estructural de 2012 fue diseñada con impacto neutro en cuanto a recaudación. Entre otras razones, se consideró que en 2010 se había implementado una reforma tributaria que recaudó un 1% del PIB¹⁵ y que el precio del petróleo venía en recuperación (en 2012 llegó a niveles comparables con los anteriores a la crisis financiera internacional). La neutralidad fiscal de la reforma permitió que diversos sectores económicos tuvieran una predisposición favorable, especialmente aquellos intensivos en mano de obra, debido a la disminución de los costos laborales como resultado de la reducción del pago de impuestos parafiscales sobre la nómina de trabajadores.

¹⁴ En 2016 empezó a debatirse una nueva reforma tributaria.

¹⁵ Presentación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry, “Primer año del gobierno de Santos y perspectivas económicas”, 30 de agosto de 2011.

Gráfico II.9
Colombia: balance fiscal primario y global, 1990-2015
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2016. Documento informativo, Santiago, julio de 2016, y CEPAL, información oficial.

Pese a lo anterior, el camino hacia la reforma también enfrentó momentos de tensión y de dificultades. Como antecedente, puede mencionarse que la reforma a la justicia —anunciada desde el inicio del Gobierno de Santos en 2010— fue aprobada en junio de 2012, pero terminó siendo rechazada por la sociedad civil y finalmente vetada por el propio Gobierno. Así, una reforma clave para el Gobierno terminó en un fracaso político y generó un deterioro del escenario legislativo.

En abril de 2012, antes de la presentación del proyecto de ley y su posterior discusión en la opinión pública y en el Parlamento, el Presidente

Santos señaló en una entrevista que con la reforma tributaria los que deberían pagar impuestos y no estaban pagando impuestos iban a chillar (Flores-Macías, 2015). Posteriormente, un borrador del anteproyecto de ley se filtró a la prensa. Ambos sucesos activaron a la oposición y a diversos grupos de interés, que manifestaron sus críticas a las propuestas. Como el debate de los contenidos de la reforma tributaria comenzó antes de que el proyecto de ley se enviara al Congreso, se realizaron algunas modificaciones al anteproyecto de ley; por ejemplo, la idea de crear un impuesto del 4% a los dividendos tuvo que ser descartada.

Al asumir Mauricio Cárdenas como Ministro de Hacienda y Crédito Público, en septiembre de 2012, el Presidente Santos le encargó la realización de una reforma tributaria dirigida a hacerse cargo de los principales problemas que enfrentaba la economía colombiana. El plazo de presentación del proyecto fue ajustado porque, de acuerdo con el encargo presidencial, debía estar aprobado en la legislatura que finalizaba en diciembre de 2012.

1. Objetivos de la reforma

La reforma tributaria de Colombia (2012) comparte características con la del Uruguay (2006), debido a que también se diseñó como una reforma neutra en términos de recaudación, cuyo acento estuvo puesto en la eficiencia y la equidad tributaria. Con una recaudación neutra, se consideró alcanzar el objetivo de fomentar la formalidad (disminuyendo impuestos parafiscales), al mismo tiempo que se tuvo presente la reciente implementación de la reforma tributaria de 2010. La economía política tributaria no acompañaba un aumento neto de la carga tributaria, a diferencia del caso del Uruguay (2006), en que el principal motivo de un diseño fiscal neutro fue la alta carga tributaria existente.

Los objetivos de la reforma concordaban con el análisis de que el crecimiento de la economía colombiana enfrentaba restricciones estructurales, algunas de las cuales eran de origen impositivo (Steiner, 2014), por cuanto existían impuestos y contribuciones no salariales que triplicaban el promedio de América Latina (FEDESARROLLO, 2014a).

Los principales objetivos de la reforma tributaria de 2012 fueron cuatro: i) atacar la desigualdad (incrementar la equidad tributaria); ii) incentivar la creación de empleo formal (disminuir la informalidad); iii) aliviar a sectores productivos afectados por la apreciación cambiaria (especialmente la agricultura y la industria), y iv) enfrentar la evasión de impuestos.

2. Principales medidas

Para aumentar la equidad tributaria del sistema, se introdujo el nuevo impuesto sobre la renta de las personas naturales: el impuesto mínimo alternativo nacional (IMAN) y el impuesto mínimo alternativo

simplificado (IMAS). Ambos impuestos se crearon debido a que en el sistema tributario previo a la reforma las personas de ingreso medio-alto y de ingreso alto tributaban a una tasa promedio cercana al 5%, mientras que las personas de menores ingresos, que no declaraban impuestos pero tributaban mediante el mecanismo de retención en la fuente, lo hacían a una tasa promedio del 7%. El IMAN y el IMAS impusieron una estructura de tributación progresiva sobre la renta, con una tasa creciente según los ingresos, desde un 0% para los trabajadores de menores ingresos hasta un 15% para quienes reciben salarios superiores a 25 millones de pesos colombianos (14.100 dólares a diciembre de 2012) mensuales. La creación de este impuesto sobre la renta implicaba incrementar la tasa promedio de los altos ingresos del 5% al 15%.

Otra de las medidas apuntó a incentivar la creación de empleo formal, en concordancia con el objetivo de fortalecer la agricultura y la industria, que eran los sectores productivos más golpeados por la apreciación cambiaria y los que presentaban mayor informalidad laboral en la economía colombiana. Para ello, se eliminaron aportes parafiscales y contribuciones a la salud por parte de las personas jurídicas. Esta última medida estuvo asociada con la creación del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), impuesto progresivo sobre las utilidades de las empresas que tuvo como objetivo financiar a las instituciones que anteriormente recibían los ingresos de las contribuciones previsionales en salud y el pago de los impuestos a la nómina y otros aportes parafiscales. Además, se disminuyó la tasa del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas del 33% al 25%; se excluyó a los servicios de bares y restaurantes del impuesto a las ventas, para establecer un impuesto nacional al consumo; se introdujeron modalidades de declaración y simplificaciones tanto de servicios como administrativas, de tal modo que la cantidad de declaraciones disminuyera.

Las cifras del nivel de incumplimiento tributario avalan los esfuerzos y recursos que las autoridades económicas de Colombia han destinado a enfrentar este problema. Por ejemplo, se han producido grandes avances en la reducción de la evasión del IVA, que disminuyó del 37,8% en 2000 al 30,2% en 2005 y al 23% en 2012, año de la reforma (Gómez-Sabaíni y Morán, 2016). En este contexto, la reforma incluyó medidas para seguir atacando y reduciendo la evasión, como las siguientes: i) la subcapitalización, que consiste en la imposición de límites al porcentaje de intereses asociados a deudas deducibles del impuesto sobre la renta; ii) criterios de vinculación entre empresas, nueva clasificación específica de tipos de vinculación entre empresas, que norma el cálculo de los montos deducibles del impuesto sobre la renta; iii) actualización de la lista de paraísos fiscales y tratamiento especial a operaciones realizadas con personas naturales o jurídicas residentes en ellos; iv) obligatoriedad de la preservación y declaración de documentación relacionada con operaciones

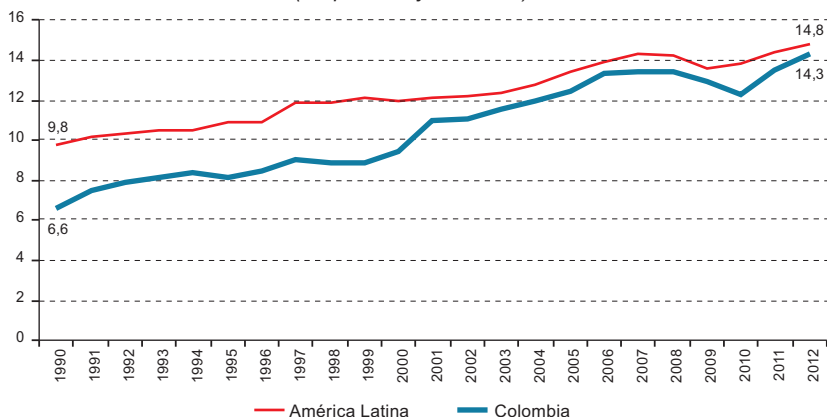
celebradas con vinculados y v) nuevas sanciones y facultades para la administración tributaria en caso de conducta abusiva en materia tributaria.

3. Efecto fiscal

A pesar de que en la reforma tributaria de 2012 se optó por un efecto recaudatorio neutro, en el segundo semestre de ese año Colombia presentaba distintos indicadores económicos que hacían aconsejable aumentar la carga tributaria.

Entre 1990 y 2012, la carga tributaria de Colombia fue persistentemente más baja que el promedio de la carga tributaria de la región (véase el gráfico II.10) y los resultados fiscales evidenciaban constantes déficits globales (véase el gráfico II.9). Sin embargo, la economía política tributaria no acompañaba un aumento de la recaudación, dado que ya se había aprobado una reforma tributaria en 2010 con un incremento de los ingresos del 1% del PIB. En este contexto, primó la apuesta por la eficacia y la mayor equidad en el impuesto sobre la renta y los efectos fiscales fueron pospuestos para un futuro debate tributario (véase el apartado 6 de esta sección).

Gráfico II.10
Colombia y América Latina: carga tributaria, 1990-2012
(En porcentajes del PIB)



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

4. Efecto distributivo

Colombia es uno de los países de América Latina que tienen un alto nivel de desigualdad, aunque el crecimiento económico y las políticas de protección social han influido en la mejora paulatina del coeficiente de Gini desde 0,60 en 1994 hasta 0,536 en 2013 (CEPAL, 2014a). Según los cálculos

realizados por la CEPAL (2015d) con datos de 2011, el coeficiente de Gini disminuye 0,011 puntos por el efecto del pago del impuesto sobre la renta y de las contribuciones a la seguridad social. Esta reducción es cercana al promedio regional, pero está muy por debajo de la que se registra en los países de la OCDE, que logran en promedio una disminución cuatro veces superior de sus coeficientes de Gini. Estos antecedentes confirman el amplio espacio disponible para aumentar la progresividad del sistema tributario de Colombia mediante una reforma tributaria.

La implementación de sucesivas reformas tributarias (en 2010, 2012 y 2014) dificulta aislar la evaluación de los efectos distributivos de la reforma de 2012 en régimen. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que la reforma tributaria permitiría una mejora de la distribución del ingreso, disminuyendo el coeficiente de Gini 0,019 puntos, debido principalmente a la implementación de la nueva estructura tributaria del impuesto sobre la renta (IMAN e IMAS) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2012).

A diferencia de lo que ocurre con la reforma tributaria del Uruguay (2006), en el caso de la reforma tributaria de Colombia (2012) existe un déficit de estudios de los efectos distributivos, tarea pendiente para la academia y los organismos internacionales.

5. Efecto en el mercado laboral

Sin duda, uno de los problemas más importantes de la economía de Colombia, y de otros países de la región, es el alto nivel de informalidad que presenta el mercado laboral. En la medida en que una gran proporción de trabajadores y empresas se mantienen fuera del sistema formal, sin pagar los impuestos correspondientes, se afecta la integridad del sistema tributario, ya que ello incide negativamente en la recaudación tributaria y en la capacidad financiera del Estado. Por eso, enfrentar la informalidad fue uno de los grandes objetivos de la reforma y tal vez uno de los motivos para hacerla neutra desde el punto de vista fiscal, apostando a una mayor formalidad y a mayores ingresos fiscales en el mediano plazo.

A pesar de la dificultad que plantea establecer una causalidad directa entre la reforma tributaria y las variaciones en los niveles de informalidad laboral, el gráfico II.11 permite una primera aproximación al fenómeno de la informalidad en Colombia y a los potenciales efectos de la reforma tributaria. Como puede observarse, la informalidad se mantuvo por sobre el 50% de los ocupados entre enero de 2007 y enero de 2013, con variaciones estacionales. Desde 2013, año de implementación de la reforma tributaria, la informalidad ha caído bajo el 50% en promedio y fue del 47,2% en enero de 2016, lo que en todo caso sigue siendo un nivel alto.

Gráfico II.11
Colombia^a: trabajadores informales, marzo de 2007 a diciembre de 2015
(En porcentajes del total de ocupados)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de Colombia, información oficial.

^a Se consideran 13 áreas urbanas.

Los niveles de informalidad ratifican que esta materia debe ser una de las prioridades de la política económica de Colombia y, en especial, de sus políticas laborales. Desde la perspectiva de la política tributaria, la reforma de 2012 significó un paso en la dirección correcta en apoyo de la formalidad, que debería ser fortalecido por políticas integrales.

6. La reforma tributaria de Colombia de 2014

La reforma tributaria efectuada en Colombia en 2014 tiene varias diferencias con la de 2012. La primera importante de resaltar es que la reforma de 2012 fue planificada con antelación, desde el inicio del Gobierno del Presidente Santos, mientras que la de 2014 fue una respuesta a las condiciones fiscales y macroeconómicas de la coyuntura. Durante los meses posteriores a la reforma de 2012 era difícil imaginar que dos años después se estaría tramitando otra reforma tributaria (la tercera en cuatro años, incluida la de 2010).

De hecho, las proyecciones expresadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de junio de 2013 apuntaban a un crecimiento del 4,5% y el 4,7% para 2013 y 2014, respectivamente (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2013), lo que situaba a Colombia como una de las economías con mayores niveles de dinamismo en la región. No fue sino hasta el inicio del segundo semestre de 2014 que la tasa de crecimiento se debilitó y se hicieron presentes los efectos del fin del ciclo de las materias primas (reducción del precio del petróleo) en la situación fiscal. En estas circunstancias, los principales antecedentes que tuvo el Gobierno para presentar otra

reforma tributaria en octubre de 2014 fueron: i) el cumplimiento de la regla de balance estructural, que imponía un límite al déficit estructural del -2,3% para 2014 (que debía disminuir al -1,9% en 2018); ii) el comienzo de la desarticulación gradual del gravamen a los movimientos financieros (GMF), que implicaría una disminución del 0,4% del PIB; iii) la expiración del impuesto al patrimonio, que aportaba a los ingresos fiscales un 0,6% del PIB; iv) la caída de los ingresos fiscales provenientes de la explotación del petróleo, debido a la disminución del precio de las materias primas (la proyección del precio promedio del barril colombiano pasó de 88 dólares en 2014 a 48 dólares en 2015), y v) los compromisos de gasto del Gobierno en educación, infraestructura y en el proceso de paz.

Todos estos factores originaron una situación de estrechez fiscal que redundó en la presentación de la reforma tributaria en octubre de 2014. En este contexto, su objetivo central fue sostener la capacidad financiera del Gobierno, asegurando los recursos para mantener el ritmo de inversión pública y los compromisos de gasto público.

a) Principales medidas

Las principales medidas de la reforma tributaria de 2014 pueden clasificarse en aquellas que introdujeron nuevos mecanismos de tributación y las que prolongaron la vigencia de los impuestos existentes.

Entre las primeras estuvo la introducción de una sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) (establecido con la reforma tributaria de 2012) del 5% en 2015, el 6% en 2016, el 8% en 2017 y el 9% en 2018; se eliminó además la devolución de 2 puntos del IVA por pago con tarjetas de crédito o débito.

También se incluyó un nuevo impuesto a la riqueza, similar al impuesto al patrimonio pero con diferencias en la estructura de tasas y en la determinación de la base gravable. Esta medida generó debate, ya que fue percibida por el sector privado como una prolongación del impuesto al patrimonio, tributo que en su origen fue diseñado como transitorio.

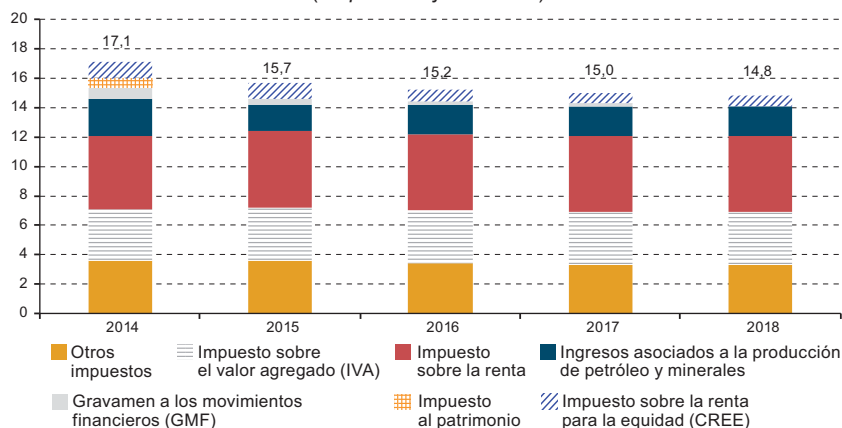
Un impuesto que se mantuvo fue el gravamen a los movimientos financieros, cuyo desmantelamiento debía comenzar en 2011, según lo aprobado en la reforma tributaria de 2010. Sin embargo, en la modificación tributaria de 2013 fue prorrogado hasta 2014, con una tasa del 4%. En la reforma de 2014, se estableció que dicha tasa se mantendrá hasta 2018, año en que empezará a desmantelarse gradualmente hasta 2021.

b) Efecto fiscal

Los ingresos públicos asociados a la producción de petróleo y minerales pasaron del 3,4% del PIB en 2013 al 2,5% del PIB en 2014. De acuerdo con las proyecciones realizadas en 2014, dicho ítem contribuiría solo con un 1,8% del PIB en 2015 y se estabilizaría en un 2,0% del PIB en 2018.

En el gráfico II.12 se presentan las proyecciones de ingresos públicos que realizó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia cuando fue presentada la propuesta de reforma tributaria (octubre de 2014).

Gráfico II.12
Colombia: estimación de los ingresos públicos sin reforma tributaria, 2014-2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, *Financiamiento para la paz, la equidad y la educación 2015-2018*, Bogotá, 2014.

De acuerdo con estas proyecciones, los ingresos públicos bajarían del 17,1% del PIB en 2014 al 14,8% del PIB en 2018. Dicha situación —sumada a los compromisos de gasto en infraestructura, en educación y en el proceso de paz— era inconsistente con las metas de balance estructural que se había fijado el país en la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2011. Por tanto, entre otras materias, se requería de una reforma tributaria en 2014 para aumentar los ingresos.

En 2015, los recursos provenientes del impuesto al patrimonio dejarían de percibirse y los provenientes del GMF disminuirían un 0,4% del PIB, a lo que se sumaban los efectos producidos por el entorno macro internacional. En este contexto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2015, explicó que la caída del precio del petróleo significaba una disminución de los ingresos fiscales del 1,4% del PIB. Además, la devaluación del peso colombiano trajo consigo un efecto negativo, debido a que se encareció el pago de intereses de la deuda pública externa. Esto representó un aumento del 0,3% del PIB de gastos no presupuestados para el Gobierno central.

Entre las acciones que llevó adelante el Ministerio de Hacienda frente a este escenario se incluyeron un ajuste fiscal que consideró una disminución del gasto público del 0,4% del PIB, una reforma tributaria (que aportara un 0,5% del PIB adicional y evitara una disminución del

1,0% del PIB) y otras acciones que en conjunto equivalían al 0,1% del PIB. Finalmente, gracias a que la devaluación implicó un aumento de la recaudación del IVA externo y aranceles por un monto adicional del 0,2% del PIB, el Gobierno central pudo cumplir con la regla fiscal, alcanzando un déficit estructural del -2,3% del PIB en 2015.

c) Nueva reforma tributaria

La reforma tributaria de 2014 recibió críticas desde diversos sectores políticos y sociales, que entre otras cosas argumentaban que era la tercera reforma en la administración del Presidente Santos (junto con las de 2010 y 2012), además de la modificación tributaria de 2013. En ese ambiente, la economía política hizo aconsejable incluir un artículo en que se establecía la creación de una comisión de expertos para evaluar y proponer una nueva reforma tributaria estructural.

En febrero de 2015 se formó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, que entre otros objetivos tenía que proponer reformas orientadas a combatir la evasión y la elusión fiscal, así como a avanzar hacia un sistema tributario más equitativo y eficiente.

La Comisión entregó en diciembre de 2015 su informe final, que contenía un diagnóstico y una serie de propuestas sobre el camino que debería tomar la política fiscal. Entre estas, es atinente destacar tres: i) ampliar la base del IVA y reestructurar la base de los bienes y servicios no gravados; ii) eliminar el IMAN y el IMAS para personas naturales y restaurar un sistema con impuesto sobre la renta, y iii) reformar y modernizar la institucionalidad tributaria.

Las presiones fiscales han continuado en 2016 y, sumadas al proceso de paz¹⁶, lo más probable es que generen un escenario en que las finanzas públicas requieran de una nueva reforma tributaria, situación que estaba en pleno debate al cierre de este capítulo¹⁷.

E. La reforma tributaria de México de 2013

En México, después de la elección presidencial de 2012, se logró establecer las alianzas políticas necesarias para llevar adelante una reforma tributaria. En un proyecto político histórico, solo un mes después de haber asumido sus funciones, el Presidente Enrique Peña Nieto convocó a todas las fuerzas políticas a debatir y negociar un paquete de reformas estructurales que permitieran fortalecer los derechos sociales, elevar el ritmo del crecimiento económico, perfeccionar los mecanismos de seguridad y justicia, combatir

¹⁶ Se han realizado distintas estimaciones fiscales relacionadas con el proceso de paz, con un piso de costo fiscal en torno al 1% del PIB.

¹⁷ FEDESARROLLO (2014b) anticipó esta situación, al señalar que la recaudación adicional de la reforma de 2014 sería insuficiente para alcanzar los objetivos del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

la corrupción y fomentar la transparencia, así como, por último, impulsar reformas para mejorar el sistema político y alcanzar una gobernabilidad más democrática. El Pacto por México convocó inicialmente a las tres fuerzas políticas más importantes: el Partido Revolucionario Democrático (PRD), de izquierda, el oficialista Partido Revolucionario Institucional (PRI), de centro, y el Partido Acción Nacional (PAN), de derecha. Un mes después se incorporó el Partido Verde Ecologista de México.

Dicho pacto permitió que en los primeros 20 meses de Gobierno se aprobaran 11 reformas estructurales y 81 proyectos de legislación secundaria asociados a las reformas. Estas fueron: la reforma laboral, la reforma en materia de transparencia, la reforma político-electoral, la reforma al código de procedimientos penales, la nueva ley de amparo, la reforma educacional, la reforma financiera, la reforma a las telecomunicaciones y a la radiodifusión, la reforma en competencia económica, la reforma energética y la reforma hacendaria.

La reforma energética, considerada la madre de todas las reformas, permitió por primera vez en casi un siglo que inversionistas privados ingresaran a la industria de la explotación de hidrocarburos mexicanos. Esta reforma, junto con la hacendaria, fueron las que más tensionaron el Pacto por México. En el proceso de aprobación en el Congreso de la Unión, el PRI y el Gobierno impulsaron la reforma hacendaria junto con el PRD, a pesar de la oposición del PAN; en cambio, lo que permitió la aprobación de la reforma energética fue el apoyo del PRI y del PAN, ya que el PRD votó en contra y terminó por abandonar el Pacto por México.

Además de la alta tensión política que generaron, las reformas hacendaria y energética tuvieron gran relevancia en el periodo de reformas del Gobierno. La reforma energética implicó una gran cantidad de recursos humanos y tecnológicos (500.000 puestos de trabajo deberían crearse solo en el sector energético). Además, esta reforma traería la esperada disminución del precio de la energía. En tanto, la reforma hacendaria condicionaba el desarrollo de las otras reformas, debido a su componente financiero y a que significaba un avance considerable en el esfuerzo de revertir la persistente dependencia del fisco respecto de los ingresos públicos proporcionados por la explotación del petróleo.

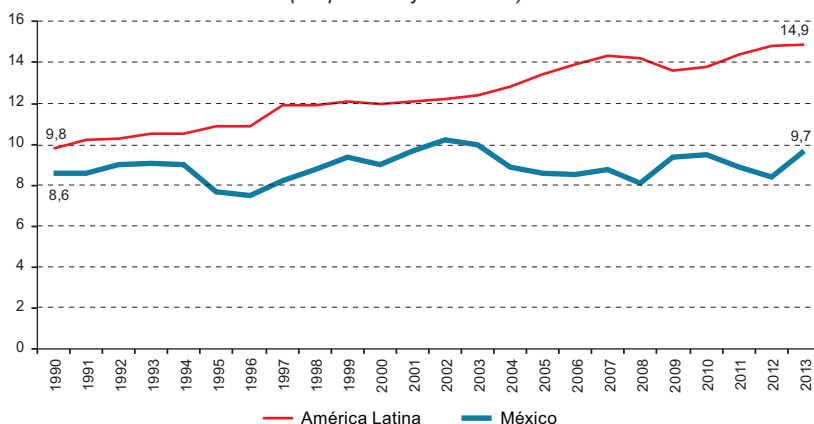
1. Objetivos de la reforma

La reforma hacendaria, o reforma fiscal, se desarrolló en seis ejes: i) fomentar la estabilidad y el crecimiento; ii) aumentar la equidad del sistema tributario; iii) facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias; iv) promover la formalidad; v) fortalecer el federalismo fiscal, y vi) fortalecer Petróleos Mexicanos. Además, esta reforma contempló la creación de una serie de instrumentos para reforzar la estabilidad y la sostenibilidad fiscal como, por ejemplo, una regla de balance estructural y la creación de un fondo soberano (México, Gobierno de, 2014).

A su vez, la reforma tributaria contenida en la reforma hacendaria tenía cuatro objetivos: i) aumentar la recaudación un 3% del PIB; ii) aumentar la equidad del sistema tributario; iii) promover la formalidad y el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y iv) mejorar la capacidad financiera del Gobierno central para la realización de otras reformas estructurales, en especial en cuanto al financiamiento comprometido para las reformas de la seguridad social (pensiones).

La carga tributaria en México es baja tanto en relación con el nivel de desarrollo alcanzado como respecto de los niveles promedio de la región (véase el gráfico II.13). En 2012 los ingresos tributarios representaban un 8,4% del PIB, lo que equivalía al 39,4% de los ingresos públicos totales. Estas cifras estaban considerablemente alejadas del promedio regional, según el cual los ingresos tributarios representaban un 14,8% del PIB y un 79,6% de los ingresos públicos totales. Entre otros factores, la dependencia respecto de los ingresos petroleros —que explica el nivel de carga tributaria del país— y el fin del ciclo de buenos precios del petróleo desencadenaron un debate fiscal que facilitó la implementación de la reforma tributaria de 2013.

Gráfico II.13
México^a y América Latina: carga tributaria, 1990-2013
(En porcentajes del PIB)



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

^a La cobertura institucional corresponde al sector público federal.

2. Principales medidas

La reforma tributaria de México (2013) fue integral e incluyó cinco áreas principales. En el área de los impuestos indirectos, el IVA fue objeto de dos modificaciones: la homogeneización de la tasa del impuesto pagado en

zonas fronterizas con las tasas del resto del país en un 16% y la eliminación de las exenciones a importaciones temporales¹⁸.

El segundo grupo de medidas se aplicó a los impuestos directos sobre la renta de las empresas y de las personas. En cuanto al impuesto sobre la renta de las empresas, el impuesto sobre la renta empresarial (tasa única) y el impuesto a los depósitos en efectivo fueron reemplazados por un impuesto sobre la renta empresarial modificado, que incluyó la carga tributaria de los dos impuestos eliminados. Respecto al impuesto sobre la renta de las personas naturales (físicas), se creó un impuesto del 10% sobre los ingresos de las personas naturales derivados de ganancias de capital y distribución de dividendos. Además, se impuso un límite anual a las deducciones personales y se modificó la estructura de las tasas del impuesto, aumentando los tramos de más altos ingresos.

Otro conjunto de medidas apuntó a reducir la informalidad. La reforma incluyó dos mecanismos de incentivo a la formalización de la actividad empresarial y a la formalidad en el trabajo. El nuevo Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) se orientó a los pequeños y medianos contribuyentes, para proporcionarles asesoría y ayuda en materia de tributación e incorporación gradual (en un plazo de 11 años) a la formalidad. A los dueños y trabajadores de las empresas que participan en este régimen se les dio la posibilidad de optar por ingresar a un régimen similar orientado a la formalización laboral, conocido como Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS). Ambos mecanismos fueron ideados con el fin de enfrentar la informalidad, que es uno de los principales problemas estructurales de la economía mexicana.

La reforma tributaria también introdujo medidas ambientales y de salud pública. Así, mediante los impuestos especiales se sumó un nuevo impuesto verde al consumo de combustibles fósiles, un impuesto a la utilización de plaguicidas en la agricultura y un impuesto a las bebidas que contienen saborizantes y a productos de alta densidad calórica.

Además, se incluyeron beneficios especiales a la extracción minera, que permiten descontar de la base imponible los costos operativos asociados a la extracción del recurso, y a la renta de metales preciosos.

3. Efecto fiscal

Las modificaciones realizadas al proyecto de reforma tributaria en el Congreso tuvieron un efecto en la recaudación esperada (véase el cuadro II.11). Según

¹⁸ Hasta la presentación del proyecto, el 9 de septiembre de 2013, se presumía que la reforma incorporaría un aumento de la base imponible del IVA, incluyendo alimentos y medicinas que estaban exentos de dicho impuesto, pero debido a las negociaciones de último momento dicha medida se descartó.

las estimaciones iniciales, se proyectaban ingresos fiscales en torno al 1,4% del PIB en 2014 y el 3,0% del PIB en 2018. Con las modificaciones, estas cifras disminuyeron al 1% del PIB en 2014 y el 2,5% en 2018.

Cuadro II.11
México: recaudación de la reforma tributaria de 2013
propuesta y aprobada, 2014 y 2018
(En porcentajes del PIB)

	2014	2018
Recaudación propuesta por el ejecutivo	1,4	3,0
Recaudación aprobada por el Congreso	1,0	2,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, información oficial.

El rendimiento tributario efectivo ha estado muy por encima de las cifras inicialmente estimadas. En el cuadro II.12 se presenta el efecto fiscal estimado, desagregado por tipo de impuesto, para el período 2014-2018 y el efecto fiscal efectivo registrado en 2014 y 2015. La recaudación total efectiva en 2014 fue del 1,1% del PIB, similar a la estimación inicial del 1% del PIB; sin embargo, en 2015, la recaudación tributaria efectiva llegó al 2,6% del PIB, cifra superior en un 1% del PIB a la meta considerada para ese año y también superior a la proyectada en régimen para 2018. Parte importante de esta recaudación provino del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a las gasolinas, que permitió recaudar un 1,1% del PIB en 2015, cifra superior al 0,6% del PIB estimado inicialmente.

Cuadro II.12
México: efecto recaudatorio de la reforma tributaria de 2013
estimado y efectivo, 2014-2018
(En porcentajes del PIB)

Impuesto y tipo de efecto	2014	2015	2016	2017	2018
Total, estimado	1,0	1,6	1,9	2,2	2,5
Total, efectivo	1,1	2,6			
Impuesto sobre la renta, estimado	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5
Impuesto sobre la renta, efectivo	-0,1	0,8			
Impuesto sobre el valor agregado (IVA), estimado	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Impuesto sobre el valor agregado (IVA), efectivo	0,4	0,5			
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) no petrolero, estimado	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) no petrolero, efectivo	0,2	0,2			
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a las gasolinas, estimado	0,4	0,6	0,9	1,2	1,5
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a las gasolinas, efectivo	0,4	1,1			

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, información oficial.

En el cuadro II.13 se muestra la evolución de los ingresos fiscales derivados del petróleo como porcentaje del PIB y su participación en los ingresos públicos entre 2005 y 2015. Entre 2005 y 2013 (año de la reforma) los ingresos petroleros representaban en promedio un 8,4% del PIB y un 37% del total de los ingresos públicos. El desplome de los ingresos petroleros, debido al fin del ciclo de las materias primas y a la caída vertiginosa del precio del petróleo a nivel mundial, se refleja en las cifras: la recaudación de dichos ingresos presentó los resultados más bajos de los últimos diez años, alcanzando un 4,6% del PIB y un 19,7% de los ingresos públicos en 2015.

Cuadro II.13
México: ingresos fiscales derivados del petróleo, 2005-2015
(En porcentajes del PIB y del total de los ingresos públicos)

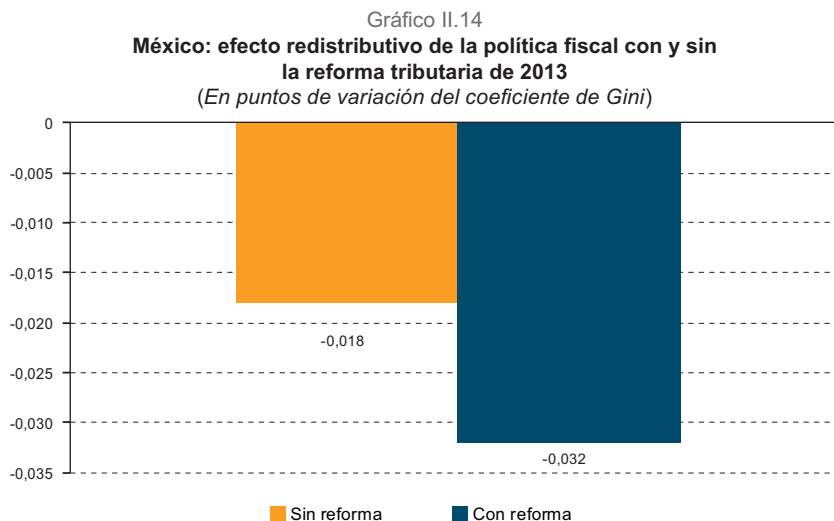
Año	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total de los ingresos públicos
2005	7,5	36,4
2006	8,6	39,8
2007	8,1	37,2
2008	10,3	44,3
2009	7,2	30,9
2010	7,7	34,7
2011	8,6	38,0
2012	8,9	39,4
2013	8,3	35,4
2014	7,1	30,7
2015	4,6	19,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, información oficial.

4. Efecto distributivo

Al igual que en el resto de América Latina, en México la política fiscal ha tenido escaso impacto en la distribución del ingreso y en la reducción de la desigualdad: el coeficiente de Gini era de 0,54 en 2000 y diez años después disminuyó a 0,48. La política tributaria ha tenido un papel reducido en este cambio, ya que, según datos de la OCDE, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini disminuía solo 0,018 después de impuestos y transferencias con el sistema anterior a la reforma. Fue por esto que la reforma incluyó modificaciones a los impuestos sobre las rentas (empresariales y personales) que involucraron principalmente a los contribuyentes de mayores ingresos. De acuerdo con una estimación realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2015), se produjo una mejora en la distribución del ingreso, con una

disminución del coeficiente de Gini de 0,032 puntos, gracias a la reforma (véase el gráfico II.14).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, información oficial.

Es posible calificar la reforma tributaria de México de 2013 como una reforma exitosa. El aumento de la recaudación permitió que el ajuste fiscal realizado en 2016 fuera solo de un 0,7% del PIB, lo que evitó recortes en el presupuesto de los programas sociales enfocados en la población más vulnerable. Sin embargo, más allá del éxito en términos de la recaudación, la carga tributaria de México no presenta una situación de equilibrio; si los ingresos petroleros continúan en sus niveles actuales será inevitable un nuevo debate acerca del nivel de la carga tributaria en los próximos años, tanto por el grado de desarrollo alcanzado por la sociedad mexicana como porque el país sigue estando entre los que presentan una menor presión tributaria de América Latina.

F. El proyecto de ley de reforma tributaria de Costa Rica, 2015-2016

Costa Rica es el único país de Centroamérica y uno de los tres de América Latina, junto con la Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de), que no ha implementado una reforma tributaria en los últimos seis años¹⁹,

¹⁹ Véanse en el apartado 1 de la sección B las modificaciones tributarias que han realizado la Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de) entre 2010 y 2015.

aunque entre 2013 y 2015 llevó adelante modificaciones tributarias puntuales. Distintas administraciones han intentado introducir reformas sustantivas en materia fiscal y en tres oportunidades los trámites legislativos de aprobación fueron anulados por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, debido a vicios en los procedimientos legislativos: en 2006, durante el Gobierno de Abel Pacheco, ese fue el caso de la Ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructurada; en 2011, durante el Gobierno de Laura Chinchilla, fue el turno de la Ley de solidaridad tributaria, y en 2015, durante el Gobierno de Luis Guillermo Solís, la Ley de impuesto sobre las sociedades corrió la misma suerte.

Costa Rica tiene la urgente necesidad de lograr una reforma fiscal que le permita recuperar su capacidad financiera. Esto es reconocido transversalmente por los distintos sectores políticos; tanto es así, que el propio Presidente Solís ha indicado que la prioridad absoluta del Gobierno es sacar adelante los proyectos de ley que constituyen la reforma tributaria, presentados a la Asamblea Legislativa en agosto de 2015.

Lo anterior se confirma y adquiere aún más relevancia al revisar la evolución de los balances fiscales y de la deuda pública en los últimos años. En el gráfico II.15 se presenta el resultado primario y el resultado global de Costa Rica entre 1990 y 2015. El panorama fiscal fue auspicioso durante la primera parte de la década de 2000, con resultados primarios positivos, que alcanzaron un máximo del 3,7% del PIB en 2007; ese mismo año, el resultado global fue del 0,6% del PIB. Tras la crisis financiera internacional de 2008-2009, las cuentas fiscales se deterioraron de manera drástica y en los últimos seis años el resultado global ha sido crecientemente deficitario: de un -5,1% del PIB en 2010, un -5,7% en 2014 y un 5,9% del PIB en 2015.

La evolución del balance fiscal en los últimos años ha condicionado e impulsado un aumento sostenido de la deuda pública. En el gráfico II.16 puede observarse la evolución de la deuda pública de Costa Rica como porcentaje del PIB entre 1990 y 2015. Los positivos resultados del balance primario permitieron disminuir la deuda del 46,9% del PIB en 1996 al 24,8% del PIB en 2008. Sin embargo, de manera consistente con los débiles resultados fiscales de los últimos años, la deuda ha aumentado considerablemente, alcanzando un nivel del 42,4% del PIB en 2015. La situación fiscal de Costa Rica ha empeorado y, de no tomarse medidas que conduzcan a una reforma fiscal, su nivel de deuda pública alcanzará (o superará) el registrado en 1996 (un 46,9% del PIB), la cifra más alta de los últimos 25 años.

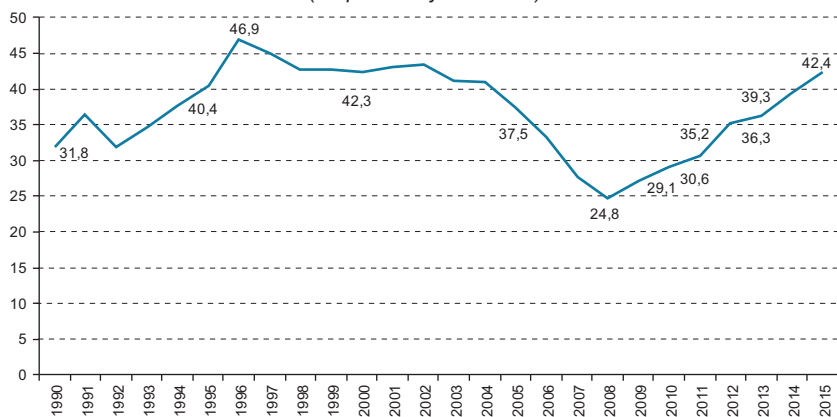
La evolución deficitaria de los balances fiscales y el aumento de la deuda pública obedecen a las tendencias divergentes de los gastos y los ingresos públicos. Los gastos públicos han presentado un aumento considerable, del 15,7% del PIB en 2008 al 20,7% del PIB en 2015, es decir, un 5% del PIB, que no ha sido acompañado de aumentos en los ingresos, ya que estos se han mantenido estables en torno al 14% del PIB entre 2008 y 2015 (véase el gráfico II.17).

Gráfico II.15
Costa Rica: balance fiscal primario y global, 1990-2015
(En porcentajes del PIB)



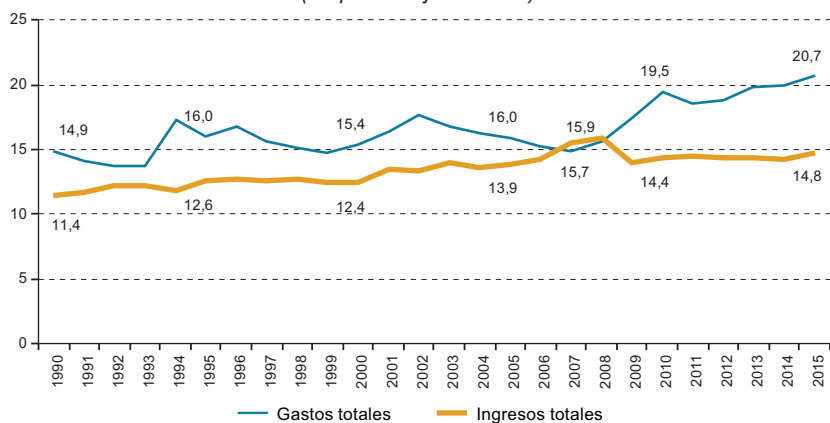
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo*, Santiago, julio de 2016, y CEPAL, información oficial.

Gráfico II.16
Costa Rica: deuda pública, 1990-2015
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2016. Documento informativo, Santiago, julio de 2016, y CEPAL, información oficial

Gráfico II.17
Costa Rica: ingresos y gastos públicos, 1990-2015
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2016. Documento informativo, Santiago, julio de 2016, y CEPAL, información oficial.

La política fiscal de los últimos años en Costa Rica se ha conducido en función del llamado Plan de Fortalecimiento de la Hacienda Pública, que incluye nueve proyectos de ley para ser aprobados en fases. Según lo planificado, tres debían ser aprobados en la primera fase (2014): el proyecto de ley de reforma al artículo 106 del Código Tributario,

referido a tributación internacional y al levantamiento del secreto bancario en casos de delitos tributarios (aprobado); el proyecto de ley para mejorar la lucha contra el fraude fiscal (en discusión), y el proyecto de ley para mejorar la lucha contra el contrabando (aprobado). La segunda fase consiste en seis proyectos de ley presentados en 2015: el proyecto de creación de un IVA, el proyecto de creación de un impuesto sobre la renta, el proyecto de exoneraciones, el proyecto de la caja única, el proyecto de las pensiones y el proyecto de las sociedades anónimas. De estos seis proyectos, solo culminó el proceso de discusión legislativa del referido a la tributación de las sociedades anónimas, que fue aprobado. Como se señaló anteriormente, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica anuló la aprobación de este proyecto de ley, señalando la existencia de vicios en el proceso legislativo. La tercera y última fase del plan —programada para 2016— consiste en la presentación y aprobación de proyectos de ley como el de derecho a la sostenibilidad fiscal, que implica una reforma constitucional, un proyecto de ley de regla fiscal y modificaciones al reglamento de la Asamblea Legislativa para prohibir la presentación de proyectos sin contenido presupuestario, entre otros.

El objetivo final del Plan de Fortalecimiento de la Hacienda Pública es garantizar la sostenibilidad financiera del sector público. Sin embargo, la actual administración ha encontrado bastantes dificultades para avanzar; prueba de ello es que, al cierre de la elaboración de este capítulo, la reforma tributaria no presentaba mayores progresos, después de un año de tramitación en la Asamblea Legislativa.

El análisis que se realiza en esta sección está centrado en la reforma tributaria, que incluye los proyectos de ley de reforma al impuesto sobre la renta y al IVA.

1. Objetivos de la reforma

El objetivo principal del proyecto de reforma tributaria de Costa Rica es aumentar la recaudación un 2,1% del PIB, para así contribuir a la recuperación de la capacidad financiera del Estado. En segundo lugar, la transformación del impuesto sobre las ventas en un impuesto sobre el valor agregado tiene como objetivo modernizar una parte de las herramientas tributarias que utiliza el sistema, introduciendo un impuesto más eficiente. Con la reforma al impuesto sobre la renta se busca aumentar la participación de los impuestos directos en la estructura tributaria y, a la vez, avanzar hacia una mayor equidad tributaria²⁰.

²⁰ La reforma tributaria también tiene como objetivo disminuir la evasión y la elusión, mediante el proyecto de ley para mejorar la lucha contra el fraude fiscal.

2. Principales medidas

Las principales medidas de la reforma tributaria son: i) las modificaciones al impuesto general sobre las ventas, para su eliminación, y la creación de un impuesto sobre el valor agregado (IVA), y ii) la reforma al impuesto sobre la renta.

El IVA propuesto es un IVA que podría calificarse de personalizado, que permite la devolución del impuesto a los hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de ingreso, mediante el uso de medios electrónicos de pago. Además, se propone aumentar la tasa del impuesto del 13% (en el actual impuesto general sobre las ventas) al 14% durante el primer año de vigencia y posteriormente al 15%. Se incorporan también modificaciones de tasas a los traspasos de bienes muebles (del 2,5% al 5%) e inmuebles (del 1,5% al 3%).

En cuanto al impuesto sobre la renta, la medida más importante tiene relación con la tributación de las personas físicas, mediante la modificación del impuesto sobre el salario, que introduce dos tramos superiores, con tasas del 20% y del 25%, para ingresos aproximados sobre 16.000 y 26.000 dólares, respectivamente. En segundo lugar, se establece un sistema de integración y consolidación de rentas, para evitar el problema de la deducción de gastos para las empresas financieras. Se introduce un esquema de escala con tasas progresivas del 10% al 25% en el impuesto sobre la renta empresarial, para evitar el fraccionamiento de empresas grandes. Además, se incluye como contribuyentes a las empresas públicas de Costa Rica. Por último, se propone una medida muy relevante: gravar las ganancias de capital, hasta ahora exentas de impuestos.

3. Reforma fiscal

A pesar de que Costa Rica ha presentado una tasa de crecimiento promedio de alrededor del 4,1% en los últimos seis años (superior al 2,9% promedio de América Latina) y de que ha logrado una inserción productiva y comercial estratégica en la región (Barreix, 2014), es posible constatar el estado de fragilidad en que se encuentra su situación fiscal. De acuerdo con las proyecciones fiscales, el panorama empeora, ya que la deuda pública seguirá creciendo hasta superar el máximo alcanzado en los últimos 25 años (un 46,9% del PIB en 1996), lo que potencialmente implicará ajustes de gasto dolorosos en términos sociales, además de las inevitables consecuencias sobre el acceso y el costo del crédito para los actores públicos y privados.

Según las estimaciones de recaudación de la reforma tributaria realizadas por el Gobierno, se conseguirían ingresos adicionales equivalentes

a un 2,1% del PIB en régimen. El IVA contribuiría con una recaudación del 1,3% del PIB y los impuestos al traspaso de bienes con un 0,2% del PIB, mientras que la reforma al impuesto sobre la renta lo haría con un 0,6% del PIB (Ministro de Hacienda de Costa Rica, 2015). Además, la autoridad espera que se produzca una sinergia entre las reformas propuestas (al IVA y al impuesto sobre la renta) y la aplicación del proyecto de ley para mejorar la lucha contra el fraude fiscal, que también debería generar mayores ingresos públicos (que no han sido cuantificados).

El franco deterioro de las cifras fiscales no solo avala la implementación de una reforma tributaria, sino también de una reforma fiscal integral en Costa Rica. Sin embargo, para llevar adelante una reforma fiscal se requiere impulsar un pacto fiscal que involucre a los partidos de oposición, ya que el apoyo oficialista en la Asamblea Legislativa es muy precario (13 escaños obtenidos en la elección de 2014, de un total de 57).

El pacto fiscal debiera permitir una modernización estructural de la política fiscal, incorporando una institucionalidad sólida que garantice la sostenibilidad financiera del sector público. La reforma fiscal debería incluir al menos tres dimensiones: i) reforma tributaria (IVA e impuesto sobre la renta), con los proyectos de ley ya presentados en la Asamblea Legislativa; ii) eficiencia en el gasto, en especial en los gastos de personal (servicio civil), y sostenibilidad del gasto en seguridad social, y iii) implementación de una regla fiscal para consolidar una senda de gasto público sostenible, en que se privilegie la inversión pública.

G. Visión de los Ministros de Hacienda de la región²¹

Como parte de este estudio y evaluación de las principales reformas tributarias efectuadas en América Latina y, en especial, de las reformas tributarias estructurales —del Uruguay (2006), Colombia (2012), México (2013) y Chile (2014)—, se realizaron entrevistas en terreno, entre octubre de 2015 y febrero de 2016, a los Ministros de Hacienda que fueron responsables de llevar adelante las reformas tributarias en sus países.

Todos los ministros cuentan con una extensa experiencia en políticas públicas, economía y política fiscal. En el caso del Uruguay, el

²¹ Esta sección no habría sido posible sin la colaboración y la excelente disposición del Ministro de Economía y Finanzas del Uruguay, Danilo Astori; del Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Mauricio Cárdenas, y del Secretario de Hacienda y Crédito Público de México, Luis Videgaray. En el caso de Chile, las opiniones son del autor.

actual Ministro de Economía y Finanzas condujo la reforma tributaria estructural de 2006, cuando ejerció el mismo cargo (por un período que se extendió entre 2005 y 2008), antes de ser nombrado Vicepresidente de la República, función que desempeñó entre 2010 y 2015. En Colombia, el actual Ministro de Hacienda y Crédito Público (en ejercicio desde septiembre de 2012) implementó las reformas tributarias de 2012 y 2014, y en 2016 conduce el proceso de una nueva reforma tributaria —en pleno debate al cierre de la redacción de este capítulo— para enfrentar tanto la situación fiscal como el proceso de paz. En México, el actual Secretario de Hacienda y Crédito Público ha ejercido el cargo desde el inicio del Gobierno del Presidente Peña Nieto (diciembre de 2012), de modo que ha encabezado no solo la reforma tributaria de 2013, sino también la reforma hacendaria (financiera y fiscal), así como otras reformas estructurales del período 2012-2016.

Las reformas tributarias estructurales analizadas en este capítulo (y en el capítulo III, en el caso de la reforma de Chile) se originaron en Gobiernos de distintas orientaciones políticas: centroizquierda en el Uruguay y Chile, centro en México y centroderecha en Colombia. Además, han sido implementadas en disímiles escenarios políticos, económicos y fiscales, con diversos objetivos. Más allá de estas diferencias, existe un denominador común en todas estas reformas estructurales: el objetivo de avanzar en la mejora de la equidad tributaria. En términos de la política tributaria, la directriz no solo es recaudar, sino recaudar en forma progresiva, mejorando la distribución del ingreso y enfrentando la evasión y el incumplimiento tributario.

A diferencia de las reformas tributarias de la década de 1990 y de principios de la década de 2010, en las reformas tributarias estructurales estudiadas el acento se ha puesto en la transformación de los impuestos sobre la renta (ingresos de las personas y las empresas), constituyéndose la política tributaria en una de las políticas públicas clave para mejorar la distribución del ingreso y enfrentar la desigualdad en la región.

Tres materias vinculadas con la economía política de las reformas tributarias (véase la sección I) destacaron en las opiniones de los Ministros de Hacienda. La primera está relacionada con la oportunidad, por cuanto para algunos sectores nunca es un buen momento para implementar una reforma tributaria, lo que sostienen con el argumento de que en épocas de auge o de desaceleración una reforma tributaria disminuirá el potencial de crecimiento de la economía. La derivada parcial de una reforma tributaria respecto de los intereses de estos grupos es siempre negativa, de modo que, más allá de la profundidad o de las condiciones en que se genere el debate tributario, hay que ponderar previamente con certeza y oportunidad cómo

se enfrentarán estas restricciones. La principal conclusión obtenida de las entrevistas a este respecto fue que las reformas tributarias deberían ser llevadas a cabo con celeridad, de preferencia al inicio del mandato presidencial²², y con una política de alianzas que permita alcanzar un acuerdo tributario o pacto fiscal que otorgue estabilidad a la reforma.

Un segundo aspecto mencionado es el proceso de negociación de las reformas tributarias. Así como el sector privado es un actor gravitante²³, debe considerarse también que en la tramitación de una reforma tributaria no hay grupo opositor pequeño. Cualquier sector de supuesta menor relevancia puede sumar una avalancha de detractores e, incluso, resquebrajar el apoyo oficialista.

Los ministros también coincidieron en que las mayorías oficialistas (tan difíciles de alcanzar en las elecciones) son esenciales para emprender el proceso de reforma. Sin embargo, una reforma no debería sostenerse solo en las mayorías oficialistas, ya que las variadas aristas de los debates tributarios pueden romperlas. Por lo mismo, hay que tener claro que, si bien las mayorías parlamentarias oficialistas facilitan la tarea, no aseguran el éxito; en consecuencia, es recomendable alcanzar acuerdos políticos transversales.

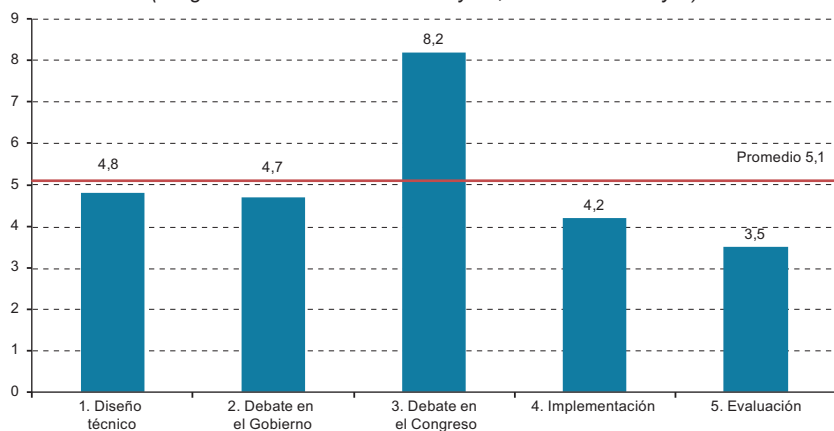
Otra de las materias analizadas fue la importancia de contar oportunamente con equipos especializados y estudios rigurosos en las fases de diseño y tramitación. Por cierto, un buen diseño por parte de los técnicos es un activo fundamental, pero tampoco garantiza la viabilidad de las reformas porque las principales definiciones dependen de otros factores y, por más preparados que estén los equipos técnicos, siempre existirán déficits en algunas áreas.

Los ministros entrevistados pusieron nota según el grado de dificultad (en una escala de 1 a 10, en que 10 corresponde al mayor grado) a las cinco etapas clásicas de un proceso de política pública: i) diseño técnico; ii) debate en el Gobierno; iii) debate en el Congreso; iv) implementación, y v) evaluación. En el gráfico II.18 se presenta el promedio de las calificaciones. Estas cifras indican que el grado de dificultad de llevar adelante una reforma tributaria es de 5,1; el debate en el Congreso es la etapa de mayor dificultad, con una nota de 8,2 puntos, mientras que la de menor dificultad es la etapa de evaluación, con 3,5 puntos.

²² Todas las reformas estructurales analizadas fueron presentadas en el primer año de la respectiva administración; la excepción fue la de Colombia (2012), que se presentó en la mitad del mandato, pero solo dos meses después de que asumiera el Ministro Cárdenas (véase el cuadro II.8).

²³ Véase al respecto el gráfico II.19.

Gráfico II.18
Grado de dificultad de la implementación de reformas tributarias estructurales
en América Latina, considerando las cinco etapas del proceso
(En grados de dificultad entre 1 y 10, siendo 10 el mayor)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las opiniones de los Ministros de Hacienda en ejercicio al momento de efectuarse las reformas tributarias estructurales del Uruguay (2006), Colombia (2012), México (2013) y Chile (2014).

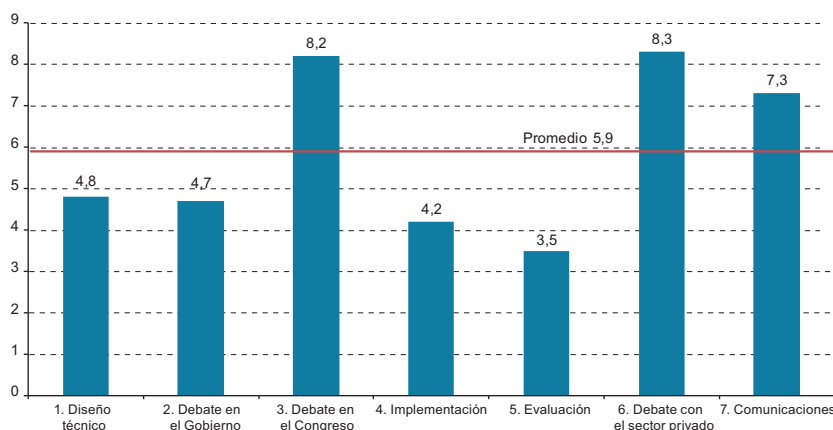
A los ministros también se les consultó sobre las dificultades enfrentadas en las negociaciones con el sector privado y en la dimensión de las comunicaciones en el proceso de las reformas tributarias de sus respectivos países. Sus respuestas promediaron 8,3 y 7,3 puntos, respectivamente, de modo que la dificultad en estas dimensiones superó la registrada en la mayoría de las etapas clásicas de una política pública. Así, al agregar estas dimensiones, la nota promedio que expresa el grado de dificultad de una reforma tributaria aumentó de 5,1 a 5,9 puntos (véase el gráfico II.19).

El debate con el sector privado (8,3 puntos) resultó en promedio el área de mayor dificultad, conjuntamente con el debate en el Congreso (8,2 puntos). En estas dimensiones parece estar la principal área de negociación de una reforma tributaria, lo que confirma que la economía política tributaria condiciona y restringe las posibilidades de la política fiscal y tributaria (véase la sección I).

Es interesante destacar el grado de dificultad asignado por los Ministros de Hacienda al área de las comunicaciones. Sobre esta dimensión se recogieron dos tipos de comentarios que es preciso considerar en la fase de diseño: i) lo clave que es la eficacia y oportunidad (qué, cuándo y cómo) con que se comunican los contenidos de una reforma tributaria, y ii) que las comunicaciones pueden llegar a ser utilizadas por los grupos de poder para posicionar y negociar sus intereses; por tanto, además de la aprobación en el Congreso, hay que preocuparse de la evolución del debate en los medios de comunicación, que son el principal puente con la ciudadanía. En el diseño de

las comunicaciones se deberían considerar los elementos antes mencionados. Frente a la pregunta sobre qué cambiarían si repitieran el proceso de reforma tributaria, tres de los cuatro ministros señalaron que modificarían por completo la estrategia de comunicaciones, desde el rol de los equipos técnicos hasta cómo se enfrentan las negociaciones con los diversos actores. Las comunicaciones inciden en los potenciales apoyos ciudadanos y en otras etapas del proceso de reforma tributaria; invertir desde los inicios del proceso en un buen diseño comunicacional es un activo importante para el eficiente desarrollo e implementación de una reforma tributaria.

Gráfico II.19
Grado de dificultad de la implementación de reformas tributarias estructurales en América Latina, considerando las cinco etapas del proceso y dos dimensiones adicionales
(En grados de dificultad entre 1 y 10, siendo 10 el mayor)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las opiniones de los Ministros de Hacienda en ejercicio al momento de efectuarse las reformas tributarias estructurales del Uruguay (2006), Colombia (2012), México (2013) y Chile (2014).

H. Revisión de la literatura sobre economía política tributaria

La economía política es una forma de analizar la realidad que tiene su origen en la interdisciplinariedad de materias tales como la filosofía, la economía, la sociología y las ciencias políticas. Los estudios de economía política se centran en las opciones que barajan los Gobiernos para lograr fines económicos. Históricamente el concepto de economía política ha tenido diversos significados; uno de los primeros en acuñarlo fue Antoine de Montchrestien en 1615, en su obra *Tratado de Economía Política*, para referirse al estudio de las relaciones de producción entre las principales clases de la sociedad burguesa (capitalistas, proletarios y terratenientes). En el

siglo XVIII este concepto fue retomado por economistas como Adam Smith, John Stuart Mill y David Ricardo. Smith, por ejemplo, definió los objetivos de la economía política como suministrar a la nación abundante asistencia y proveer al Estado de rentas suficientes para los servicios públicos. Para Marx, por su parte, el concepto de economía política se refería a cómo la propiedad de los medios de producción influía en los procesos históricos²⁴.

Hacia comienzos del siglo XX, las instituciones académicas reunían en una misma disciplina las ciencias políticas y la economía. Sin embargo, la separación y especialización de estas disciplinas redundó en que gran parte de la economía dejara a un lado la importancia de la política y la institucionalidad en los procesos económicos, así como en la formulación de políticas públicas. Esto tuvo como consecuencia que el encuentro entre el sistema político y las políticas públicas como área de estudio se vaciara de significado, tanto para los economistas como para los cientistas políticos.

Como consecuencia de ello, el concepto de economía política adquirió diversas acepciones. Por un lado, se entendía como un área de estudios (la interrelación entre política y economía); por otro, era concebida como un enfoque metodológico de investigación, que a su vez se subdividía en una perspectiva económica, que enfatizaba la racionalidad individual, y otra sociológica, enfocada en un análisis institucional.

Desde hace un tiempo, el concepto de economía política comenzó a cobrar relevancia en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas en la región. Por ejemplo, Drazen (2000) entiende la economía política como el uso de herramientas técnicas y formales del análisis económico para comprender la importancia de la política para el desarrollo de la economía. De esta manera, el análisis económico se utiliza conceptualmente, comprendiendo los fenómenos políticos en términos de optimización, incentivos y restricciones, entre otros. La economía política comienza con la toma de decisiones y se encarga de analizar cómo la política afectará las elecciones económicas en una sociedad. En la actualidad, algunos encargados del diseño de políticas retoman y reconsideran el concepto de economía política en el diseño de políticas públicas, con lo que aquel conjunto que se había vaciado de significado comienza a impregnarse del mismo, ganando relevancia como área de análisis de las políticas públicas.

1. Definiciones: encuentro entre las políticas económicas y el sistema político

La comprensión y administración de la economía política debiera ser parte integral de todos los procesos de política pública que se desarrollan en el marco del Estado. En el terreno fiscal, la economía política sugiere que

²⁴ Véase un análisis histórico de la economía política en Weingast y Wittman (2008).

el diseño institucional influye en el desempeño fiscal y que los agentes políticos y sus entornos exigirán distintas soluciones a las problemáticas fiscales. Varios Gobiernos han logrado implementar reformas tributarias en América Latina, pero también son numerosos los casos en que las propuestas o diseños de reformas tributarias no han conseguido salir de los Ministerios de Hacienda (o similares) o han quedado entrampados indefinidamente en el Congreso. También se registran casos de reformas aprobadas por el Congreso y dejadas sin efecto por el poder judicial. Asimismo, existen casos en que las reformas tributarias fueron revisadas y modificadas a tal punto que las reformas finalmente implementadas divergen de forma significativa del proyecto original.

Numerosas propuestas o diseños de reformas tributarias encuentran obstáculos a la hora de ser implementadas; en este proceso no solo influyen aspectos técnico-tributarios o institucionales, sino que también una de las dimensiones que ha tendido a ser invisibilizada y olvidada es la economía política fiscal (tributaria).

Resulta relevante diferenciar entre la macroeconomía política fiscal y la microeconomía política fiscal. Según Rodríguez y Díaz (2013), mientras que la primera comprende las características institucionales estructurales, tendencias persistentes y relaciones de poder de mediano plazo que explicarían la existencia de un determinado pacto fiscal, la segunda comprende las estrategias y tácticas concretas que permiten avanzar hacia nuevos acuerdos fiscales deseados. Entre los factores que obstaculizarían una reforma tributaria y que, por ende, deben ser administrados a la hora de pensar una reforma en esta materia, destacan: debilidades institucionales del Estado, la influencia de los grupos de interés, elevadas tasas de incumplimiento tributario, débiles condiciones económicas, Gobiernos con bajo apoyo ciudadano, fuentes de ingresos alternativas y el problema de la reciprocidad.

En cuanto a los factores que obstaculizan y condicionan o delimitan una reforma tributaria, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005), en su publicación *The Politics of Policies*, plantea que existen al menos cinco dimensiones que considerar. En primer lugar, en la medida en que las modificaciones afecten los intereses de los actores sociales, estos tendrán una participación más activa. En segundo lugar, los impuestos corren el riesgo de tener los problemas de un fondo común, donde cada contribuyente quiere aportar lo menos posible y obtener el máximo de beneficios. En tercer lugar, la aplicación efectiva de una política tributaria depende de la capacidad de la administración tributaria. Cuarto, la estructura de un sistema tributario es muy difícil de modificar. Finalmente, el BID consigna que puede llevarse a cabo una reforma que apunte a aumentar el bienestar social solo si existe una tecnología del cumplimiento que la soporte.

Más allá de comprender los factores que modelan la economía política tributaria desde los aspectos económicos y técnicos, Gómez-Sabaíni y O'Farrell (2009) llaman a tener en consideración las particularidades sociales, culturales y políticas de un país, entendiendo la política tributaria en su dimensión de contrato social y examinándola como un elemento constituyente de la relación entre el Estado y la sociedad. Estos autores identifican cinco aspectos de la economía política tributaria que obstaculizan los cambios estructurales en esta materia. En primer lugar, mencionan las variables exógenas capaces de favorecer o entorpecer los procesos de reforma (guerras, crisis y ciclos electorales). Luego, señalan las condiciones económicas y el nivel de desarrollo de un país; la incidencia, características y composición de las instituciones políticas en un determinado sistema tributario; la importancia de los aspectos culturales e ideológicos de una sociedad, que entran en juego con la capacidad de recaudación de un Estado, puesto que dan forma a las actitudes que los individuos asumirán ante las decisiones de política tributaria; y la particular relación histórica entre Estado y sociedad en un país determinado, que podría implicar la existencia de un círculo vicioso o virtuoso entre política tributaria, bienestar y equidad social.

Dado que existe una interdependencia entre las estructuras políticas, sociales y económicas de un país y las características de su fiscalidad, para el diseño de políticas públicas (especialmente reformas tributarias) es fundamental conocer y comprender cómo se producen estas interacciones, con la finalidad de lograr propuestas que tengan viabilidad política. Toda reforma tributaria debe enfrentar acciones y reacciones por parte de actores sociales y políticos que entienden que sus intereses serán afectados. Mientras los sectores que se ven perjudicados por las modificaciones tributarias se organizan y movilizan con el objeto de bloquear la reforma, los sectores sociales beneficiados generalmente no se organizan para apoyar los cambios propuestos. Asimismo, existe una porción no menor de la población que al ver que la reforma tributaria no la beneficia ni la perjudica toma un rol pasivo frente al debate, la aprobación y la implementación de la misma (Lorenzo, 2015).

La institucionalidad es una de las dimensiones que ha tendido a ser olvidada en las discusiones de economía política tributaria, aunque desempeña un rol clave, en el sentido de que limita o amplía las posibilidades de una reforma. Tomando esto en consideración, Rius (2012) definió la economía política tributaria como las consideraciones de los efectos distributivos del *statu quo* y los regímenes tributarios alternativos, su superposición con la organización y la participación política de la sociedad, y las oportunidades y restricciones que plantea la institucionalidad.

Otra de las materias que es necesario evaluar en los sistemas impositivos de América Latina es la importancia de los recursos naturales en los ingresos públicos. Esto ha sido planteado como la versión fiscal de la llamada “maldición de los recursos naturales”, para ilustrar que cuando se cuenta con altos ingresos totales como consecuencia de la existencia de una fuente no tributaria de recursos de propiedad estatal (por ejemplo, las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales), esto desincentiva a los contribuyentes de pagar sus impuestos, puesto que lo ven como un esfuerzo innecesario (Di John, 2006). Una de sus consecuencias recae en la institucionalidad fiscal, ya que por lo general esta dispone de menores recursos para el control de la evasión y la elusión.

La dimensión política de la economía política fiscal, a pesar de tener el rol más importante, es quizás una de las que ha tendido a ser menos considerada a la hora de diseñar una reforma tributaria. Mahon, Bergman y Arnson (2015) identifican seis factores dentro de la política que inciden en los resultados de las reformas tributarias: i) el poder político formal, es decir, las coaliciones de Gobierno, el Parlamento y otras instituciones formales; ii) factores político-institucionales; iii) el poder instrumental de los actores sociales; iv) factores estructurales, incluidos aquellos relativos al poder económico de la sociedad civil y la forma de la economía en general; v) consideraciones culturales y relativas al comportamiento, y vi) factores coyunturales como el calendario electoral, los ciclos económicos y las condiciones de seguridad, entre otros.

La diversidad de sistemas tributarios que coexisten en América Latina muchas veces se explica por la calidad institucional o por la economía política que existe en los países y no solo por las soluciones o condiciones técnicas y tributarias. Las variadas perspectivas y dimensiones incluidas en la economía política tributaria dan cuenta de la gran cantidad de elementos que es preciso tener en consideración a la hora de planificar una posible modificación o reforma tributaria, que van más allá de las particularidades técnicas y económicas. En este sentido, resulta fundamental comprender que las reformas tributarias conllevan incertidumbres para los actores sociales que deben ser aclaradas oportunamente, puesto que además de modificar los parámetros de recaudación alteran las relaciones que se generan entre los actores, transformando en términos políticos y sociales los pactos fiscales (y sociales) vigentes. Las reformas tributarias, entre otras materias, cambian las condiciones y afectan los intereses de grupos y actores en la sociedad. En este contexto, en una reforma tributaria se debe necesariamente considerar la dimensión de la economía política, para lograr así un buen diseño, una exitosa tramitación legislativa y una eficiente implementación.

2. Las buenas ideas y la economía política

Las políticas públicas, entre ellas las reformas tributarias, se planifican en etapas sucesivas. Sin embargo, el proceso no es lineal, sino transversal, lo que significa que existe cierta simultaneidad en el desarrollo de las etapas. Por ejemplo, lo más aconsejable es que el diseño de la implementación se inicie antes de la tramitación legislativa y para ello el primer paso es definir el qué y el cómo, delimitando las posibles soluciones desde el comienzo de la planificación. Esto puede parecer simple; pero la dificultad radica en identificar las soluciones viables, es decir, las que son posibles de lograr dentro de un contexto político, económico y social determinado. Subvalorar esta dificultad en el diseño de una política podría redundar en el fracaso de la reforma, que eventualmente podría estancarse en las etapas iniciales.

En el caso de Costa Rica, se envió a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley de reforma tributaria en agosto de 2015, en el marco de una delicada situación fiscal que se mantiene hasta el presente. El déficit fiscal global registró un promedio del 5,2% del PIB entre 2010 y 2015; la deuda pública ha aumentado más del 17% del PIB en los últimos 7 años y la carga tributaria presenta un incremento de solo un 1% del PIB en los últimos 15 años, un nivel muy inferior al promedio regional, que convierte al país en el segundo con menor aumento de su carga tributaria en América Latina en dicho período. A pesar de que este escenario sugiere que es necesario implementar una reforma tributaria, al término de la redacción de este capítulo dicho proyecto de ley seguía sin movimientos en la Asamblea Legislativa, lo que no se debe a una falta de diseño técnico, sino a las falencias en la gestión de la economía política tributaria, que se han traducido en la imposibilidad política de conformar un acuerdo tributario (pacto fiscal) que la respalde.

Otro ejemplo de cómo opera la administración de la economía política y de cómo sus dimensiones restringen las posibilidades en esta materia, son la serie de propuestas tributarias rechazadas por la Corte de Constitucionalidad en Guatemala. De los Acuerdos de Paz de 2000 deriva un Pacto Fiscal, en que se abordan diversos principios en materia fiscal, a partir del cual debían formularse leyes específicas que los materializaran. Sin embargo, una vez aprobadas por el Congreso, diversas iniciativas legales han sido rechazadas por la Corte de Constitucionalidad, que ha cuestionado la constitucionalidad de las propuestas y argumentado que dichas modificaciones afectarían principios como la doble tributación y la “no confiscatoriedad” de los impuestos (Rodríguez y Díaz, 2013; Cabrera y Schneider, 2015).

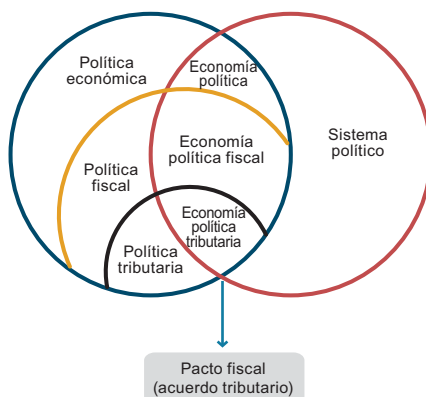
Esto corrobora que, si bien los buenos diseños técnicos son claves para la implementación de políticas tributarias, no basta con concebir buenas ideas o tener la razón. Hay que considerar que la economía política influye en la viabilidad de una reforma, como también en su resultado.

I. Economía política de las reformas tributarias

La economía política fiscal muchas veces condiciona la economía política tributaria y, por ende, limita el rango de lo posible en el campo de las modificaciones o reformas tributarias. Para los fines de esta sección, se entenderá la economía política fiscal como una perspectiva de análisis de la realidad que considera la interdependencia en los procesos económicos, fiscales y políticos. Incluye la distribución del poder y los recursos entre diferentes grupos e individuos, identifica sus preferencias e intenta explicar las relaciones entre ellos y la manera en que compiten y negocian por el poder, que en buena medida está definido por las fuerzas económicas. En la teoría de conjuntos, la economía política fiscal podría ser definida como el espacio en que se entrecruzan la política fiscal y el sistema político. Un instrumento que facilita este encuentro —es decir, que la intersección no sea un conjunto vacío— es el denominado pacto fiscal (acuerdo fiscal tributario).

Así como la economía política fiscal es el encuentro entre el sistema político y la política fiscal, la economía política tributaria explicada a partir de la teoría de conjuntos corresponde al espacio de intersección de la política tributaria con el sistema político, dado un marco de la política fiscal, como se ilustra en el diagrama II.3.

Diagrama II.3
El encuentro entre el sistema político y las políticas fiscal y tributaria



Fuente: Elaboración propia.

La economía política tributaria muchas veces condiciona la estructura y el tipo de sistema tributario vigente en un país, a la vez que restringe o posibilita los resultados de las reformas tributarias, en términos de su recaudación estimada, de las modificaciones introducidas y de su potencial efecto distributivo. De esta manera, cuando los encargados de

diseñar políticas públicas se enfrentan al desafío de modificar el sistema tributario (su estructura o sus parámetros), es requisito que cuenten con un conocimiento cabal del sistema político, las relaciones de poder y los vínculos con la sociedad civil.

La economía política es un eje esencial al planificar una reforma tributaria, en la medida en que las modificaciones que se introduzcan cambiarán los términos de la relación entre el Estado y los grupos de interés, entre los que se encuentran el sector privado y la sociedad civil. Los pactos fiscales, a su vez, modifican los términos de la relación entre la propia sociedad civil y el sector privado, ocasionando un cambio social, cultural y político, que transforma la percepción de la ciudadanía y de los grupos de interés sobre el rol del Estado. En este sentido, los cambios que involucra una reforma tributaria implican, entre otras variables, afectar intereses en especial de grupos de altos ingresos que en la mayoría de los casos propician una oferta estatal limitada de bienes y servicios.

La CEPAL plantea que los pactos sociales y fiscales surgen como el epicentro de una nueva ecuación entre el mercado, la sociedad y el Estado; es decir, suponen el logro de consensos amplios (no necesariamente unánimes) en torno a proyectos mayoritarios y estables, con miras a acortar las brechas en términos de desigualdad por medio de la redistribución y la inclusión social. De esta manera, toda estrategia que conlleve cambios estructurales e intereses en conflicto requiere de pactos, no solo para dar viabilidad política y respaldo ciudadano a los cambios, a fin de garantizar su sostenibilidad. Estos pactos son acuerdos de largo plazo, con posibles adaptaciones frente a la coyuntura, y permiten flexibilizar la postura de ciertos actores sociales en la medida en que incorporen beneficios compartidos. Generalmente no provienen de un instante fundacional, sino que constituyen procesos lineales en que coexisten el conflicto, la discusión, el acuerdo y la decisión (Hopenhagen y otros, 2014).

De esta forma, el pacto fiscal puede ser entendido como un acuerdo económico, social y político cuya finalidad principal es posibilitar la gobernabilidad para que el Estado pueda cumplir con sus roles. El documento *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (CEPAL, 1998) fue pionero en el sentido de presentar los principales elementos de estos pactos para la región; entre ellos, se consideraron la consolidación del ajuste fiscal, el aumento de la productividad del gasto público, la transparencia de la acción fiscal, la promoción de la equidad y la institucionalidad democrática. Tras casi dos décadas, estos elementos siguen estando presentes en los debates de política fiscal en la región. Recientemente, la CEPAL publicó el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL 2014b), en que plantea que los pactos, entre ellos los pactos fiscales, serán esenciales en el avance integral de un modelo de desarrollo sostenible para la región.

Las políticas públicas sustentadas en pactos transversales constituyen la base para el desarrollo de transformaciones estructurales de mediano y largo plazo en los países latinoamericanos. Por ejemplo, las reformas tributarias estructurales avaladas por un pacto fiscal podrán generar y consolidar escenarios de estabilidad y certidumbre más allá de la extensión de las administraciones que las diseñen, tramiten e implementen.

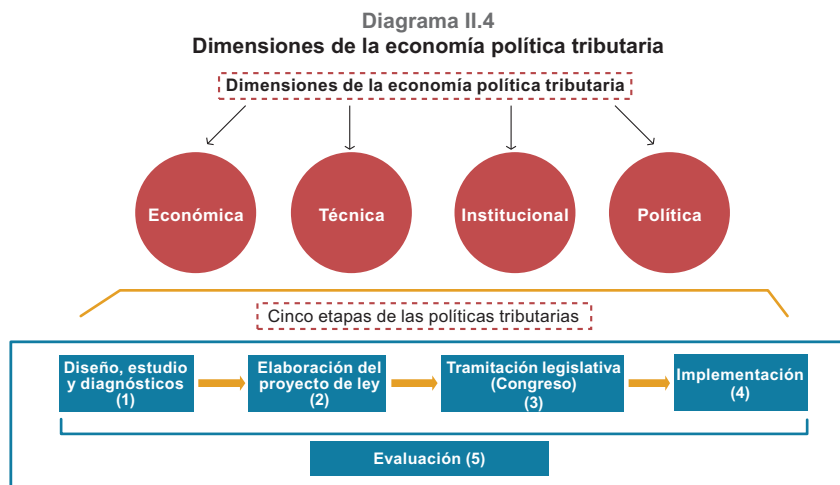
A fin de llevar adelante una reforma tributaria se requiere capitalizar las ventanas de oportunidad que se crean para implementar un pacto fiscal. La noción de ventana de oportunidad se refiere a la posibilidad que se abre para incorporar un tema particular a la discusión en la agenda pública, de tal manera que se logre capitalizar esa sinergia y transformarla en una iniciativa de política pública. Como numerosas temáticas intentan ganar espacio en la discusión simultáneamente y solo algunas serán abordadas, las ventanas de oportunidad deben aprovecharse para los problemas que tienen mayor urgencia política. Las ventanas de oportunidad para introducir modificaciones tributarias son muy escasas; por lo tanto, es necesaria una elevada inversión de capital político para concretarlas. Kingdon (1995) postula que las ventanas de oportunidad para una política pública se abren a causa de movimientos en los procesos políticos (cambios de gabinete, variaciones en el clima político o modificaciones en la composición del Congreso como consecuencia de elecciones parlamentarias, entre otros). Estas ventanas pueden abrirse por la emergencia de un conflicto o crisis, modificando así las percepciones de urgencia de los actores políticos que tienen capacidad de influir en la agenda.

Como ya se mencionó, las ventanas de oportunidad no permanecen abiertas por mucho tiempo; entre las causas de su cierre pueden estar el hecho de que no exista una solución políticamente viable, que se produzcan cambios de las autoridades políticas o que exista un bajo respaldo de la ciudadanía.

De esta manera, en un buen diseño de política para una reforma tributaria debería considerarse la generación de un acuerdo tributario (pacto fiscal), que requiere, entre otras materias, administrar un complejo proceso político que muchas veces condiciona las adecuaciones técnicas de una reforma tributaria. Entre dichos procesos se encuentra la capitalización de las ventanas de oportunidad que, la mayoría de las veces, se abren al inicio de una administración, cuando existe espacio y capital político para avanzar en la transformación del sistema tributario vigente. Para sustentar estos pactos fiscales e implementarlos en forma exitosa, se requiere de un fino equilibrio entre la economía política y la capacidad de gestión de las políticas públicas.

Las reformas tributarias, al igual que otras políticas públicas complejas, afectan intereses de los diversos actores sociales y económicos. Estos reaccionan y se posicionan de determinadas formas para favorecer o limitar la realización de las reformas tributarias y, como consecuencia de

ello, los actores sociales toman posiciones en las distintas áreas en que se introducen cambios. Por ejemplo, utilizan argumentos macroeconómicos para establecer que una reforma tributaria tendrá efectos en el crecimiento económico. Emplean argumentos técnico-tributarios para sostener que no se deben modificar los impuestos directos, o bien que debe optarse por los impuestos indirectos, puesto que al aumentar los impuestos sobre la renta de las empresas se propicia una disminución de la inversión. Los argumentos empleados para apoyar o limitar una reforma tributaria contienen (explícita o implícitamente) una clara discusión de carácter político respecto al rol del Estado en la sociedad. En este debate, la economía política tributaria considera al menos cuatro dimensiones que serán desarrolladas en esta sección: i) económica, ii) técnica, iii) institucional y iv) política (véase el diagrama II.4). Dichas dimensiones se encuentran presentes en las cinco etapas de las políticas tributarias identificadas, modelando tanto la reforma tributaria resultante, como el proceso por medio del cual se alcanza la reforma.



Fuente: Elaboración propia.

Además de estas dimensiones, existen tres materias transversales que es preciso considerar en todo proceso de reforma tributaria. En primer lugar, las comunicaciones y el diseño de la estrategia de difusión (plan de medios) se presentan como uno de los principales desafíos a la hora de llevar a cabo una reforma tributaria²⁵. En este contexto, no solo es relevante comunicar a la ciudadanía la puesta en marcha de una reforma; también es crucial la forma como se comunica el alcance de los beneficios, a fin de controlar un posible desborde de expectativas. Otro aspecto clave de las comunicaciones es la implementación de estrategias que permitan

²⁵ Véase la sección G, en que se expone la opinión de los Ministros de Hacienda sobre la dimensión de las comunicaciones en relación con las reformas tributarias que implementaron en sus países.

hacer frente a las posibles críticas de los grupos de poder opositores a las reformas tributarias y su efecto en la percepción de la ciudadanía. El apoyo ciudadano a los cambios que se busca implementar es imprescindible, puesto que permite la consolidación de los pactos transversales y hace posible que dichas reformas sean sostenibles en el tiempo.

En segundo lugar, es fundamental administrar la relación con los actores privados cuyos intereses se ven afectados por las reformas tributarias. Al igual que la dimensión de las comunicaciones, la relación con los privados es transversal a las cinco etapas de las reformas tributarias. Como se describe en la sección G, los Ministros de Hacienda de cuatro países de la región que realizaron reformas tributarias estructurales identificaron que una de las principales dificultades del proceso es la relación con el sector privado, puesto que en algunos casos tiende a oponerse a los cambios, desarrollando estrategias que pueden llegar a modificar sustantivamente una reforma.

En tercer lugar, la academia y los organismos internacionales también desempeñan un rol, muchas veces apoyando el diseño, la implementación y la evaluación de las reformas tributarias²⁶. Por ejemplo, los organismos internacionales han respaldado la implementación de reformas tributarias mediante la asistencia técnica para el fortalecimiento de una institucionalidad tributaria deficitaria, que no permite la correcta implementación de una reforma de alta complejidad. Además, logran posicionar los temas en las agendas públicas internacionales, viabilizando la apertura de ventanas de oportunidad que permitan modificar los sistemas impositivos vigentes. De hecho, a lo largo del último decenio se ha planteado en diversos estudios que la carga tributaria de América Latina no es consistente con su nivel de desarrollo. Dichas investigaciones han transmitido a los actores sociales y políticos la necesidad de llevar a cabo reformas tributarias y han permitido a los Gobiernos contar con una evaluación externa de sus sistemas tributarios.

Las dimensiones mencionadas deberían ser consideradas en los procesos de reforma tributaria y, por cierto, en el diseño de otras políticas públicas. Uno de los problemas que se ha identificado es que, generalmente, los encargados de realizar políticas públicas tienden a considerar solo las dimensiones económica y técnica, dejando de lado las dimensiones institucional y política. En gran parte de los casos de reformas tributarias que no logran aprobarse o implementarse, las razones del fracaso pueden encontrarse en estas dos últimas dimensiones. Por lo tanto, es altamente recomendable contar con una mirada interdisciplinaria que permita anticiparse a las posiciones que tomarán los actores sociales y económicos para restringir o ampliar las posibilidades de las reformas.

²⁶ Véase un análisis más detallado del papel de los organismos internacionales en relación con las reformas tributarias en el capítulo IV.

1. Dimensión económica

Una de las dimensiones centrales tanto de las reformas tributarias como de su economía política es la dimensión económica. Generalmente, el debate “macro” en torno a dichas reformas se refiere a su efecto en el crecimiento económico, la inversión, la inflación y el empleo.

Las reformas tributarias no pueden abstraerse de la situación económica y sus posibles efectos en dicho contexto. En numerosos países de América Latina se ha propuesto la realización de reformas tributarias para financiar políticas de protección social o para equilibrar cuentas fiscales deficitarias. Sin embargo, a pesar de que pueda existir la necesidad de perfeccionar el sistema tributario, o bien de recaudar recursos para satisfacer necesidades de la población, hay elementos que restringen el alcance de los cambios.

Cuando el Estado cuenta con altos niveles de recursos (ingresos tributarios o provenientes de otras fuentes, como la explotación de recursos naturales), se restringe el espacio político para instalar el debate sobre la implementación de nuevos perfeccionamientos impositivos. Por otra parte, cuando el Estado cuenta con un menor nivel de recursos, suele pensarse que es más fácil instalar exitosamente la discusión sobre la necesidad de perfeccionar el sistema tributario; sin embargo, no siempre es así, ya que lo más probable es que los déficits institucionales no permitan avanzar en forma adecuada.

Un perfeccionamiento propuesto puede no ser la mejor alternativa en un momento determinado. Por ejemplo, Rodríguez y Díaz (2013) plantean que desde los años noventa en Chile se optó por modificar las tasas del IVA en desmedro de otros impuestos progresivos, como el impuesto sobre la renta. La razón fue que a partir de 1990 los partidos conservadores se opusieron a aumentar el impuesto sobre la renta, argumentando que era necesario validar el sistema económico y que, por tanto, apoyarían la reforma de ese año solo si la modificación principal era aumentar el IVA. Por otro lado, en las últimas décadas se favoreció el aumento de este impuesto porque recaudaba más que otros gravámenes y los objetivos de los perfeccionamientos tributarios se centraron en incrementar la recaudación.

El escenario fiscal de un país incide en la capacidad de promover reformas tributarias. Finanzas públicas sólidas brindan mayor confianza a la ciudadanía sobre el buen destino de los recursos; en consecuencia, facilitan la aceptación de una reforma tributaria. Un escenario de desequilibrio fiscal podría ser una razón que permitiera justificar la necesidad de contar con mayores recursos, siempre y cuando fuera factible vincular los mayores ingresos con el equilibrio fiscal.

Una de las tendencias que se aprecia en los debates sobre reformas tributarias en América Latina es la discusión que surge en torno a los

altos costos que conlleva para las empresas el alza de impuestos y sus potenciales efectos en el mercado laboral y en un posible incremento de los precios. Los opositores a las reformas tributarias argumentan que uno de los efectos indeseados es el aumento del desempleo. Hirschman (1991) ha calificado este argumento como la tesis del riesgo, según la cual el costo del cambio propuesto es demasiado alto, dado que pone en peligro algún logro previo. Estos supuestos, en general, tienden a carecer de una base empírica que los avale, pero a pesar de ello en algunos casos la ciudadanía comienza a temer estos posibles efectos en el mercado laboral.

Existen pocos estudios internacionales enfocados en medir los efectos que los cambios en los impuestos a las empresas pueden tener sobre el empleo, y generalmente se centran en las empresas de mediano y gran tamaño, dejando fuera a las microempresas y pequeñas empresas. Sus resultados han sido diversos y contradictorios. Por ejemplo, en un estudio dirigido a analizar el efecto en el empleo de una modificación del impuesto corporativo en 17 países de la Unión Europea, se concluyó que incrementar los impuestos sobre las rentas de las empresas un 0,5% se traduciría en un aumento del 0,2% del desempleo y de la oferta de trabajo (Bettendorf, Van der Horst y De Mooij, 2009). Por su parte, Entin (2014), en un estudio realizado para los Estados Unidos, sugiere que bajas tasas del impuesto sobre la renta de las empresas representan un perjuicio mayor para la economía, puesto que con ello disminuye el crecimiento económico y se conforma un sistema con bajos niveles de redistribución. Además, a fin de contar con los recursos necesarios para llevar a cabo políticas sociales y proveer de servicios básicos a la ciudadanía, sería necesario compensar estos bajos ingresos con altos impuestos al consumo o a las rentas personales.

En el debate macroeconómico relativo a la economía política de las reformas tributarias, se observan otros temas relevantes, por ejemplo, discusiones relativas a los potenciales efectos distributivos de la política fiscal y, en especial, de la política tributaria; es decir, relativas a quién paga los impuestos (reformas centradas en el impuesto sobre la renta de las empresas o de las personas, o bien gravámenes al consumo), a la estructura tributaria y la progresividad de la recaudación. En algunos casos, la ventana de oportunidad para proponer una reforma tributaria se abre porque se requiere financiar políticas de protección social, para lo cual las arcas fiscales requieren contar con mayores ingresos. Ejemplo de aquello son las reformas tributarias de México (2013) y Chile (2014), con las que se buscó recaudar recursos para financiar mejoras en la seguridad social y en la educación, respectivamente.

La recaudación tributaria permite financiar en forma sostenida distintas políticas públicas. A su vez, el uso de los recursos recaudados tiene potenciales efectos distributivos y, además, permite financiar gastos e inversiones con diversas rentabilidades desde el punto de vista económico y social, como la inversión en infraestructura y la inversión en

las personas a través de políticas educacionales y de salud. Por lo tanto, una mayor recaudación tributaria puede generar capacidades que mejoren la productividad de factores de capital y recursos humanos.

Otra materia relevante es la transparencia fiscal y la eficiencia del gasto público, que condiciona la capacidad de un Estado de realizar e implementar reformas tributarias. La credibilidad con que el Estado va a administrar dichos recursos y la eficiencia del gasto condiciona las reformas tributarias y es parte de la economía política tributaria que hay que administrar para llevar adelante un proceso de reforma.

2. Dimensión técnica

Además de la dimensión económica de las reformas tributarias, existe una dimensión micro, relativa a los aspectos técnico-tributarios. La importancia de esta dimensión radica en que los impuestos y tasas modificados tendrán efectos distributivos particulares; por lo tanto, los responsables de diseñar políticas tributarias deben prestar especial atención a la forma como se recauda. En este sentido, dependiendo de si la recaudación es progresiva o regresiva, la distribución del ingreso mejorará o empeorará; en consecuencia, los efectos sobre los contribuyentes dependerán de la definición de los aspectos técnicos de la reforma tributaria que se busca implementar.

Una estructura tributaria puede tener diversas composiciones, lo que se aprecia, por ejemplo, en la participación de los impuestos directos e indirectos. En América Latina se observan estructuras impositivas en que los ingresos fiscales provienen principalmente de impuestos indirectos (impuestos al consumo), con una baja participación de los impuestos directos (impuestos sobre la renta de las personas y de las empresas). La dimensión técnica de la economía política tributaria se encuentra estrechamente vinculada con la estructura del sistema tributario vigente, pues esta restringirá el abanico de modificaciones posibles. En algunos casos, las estructuras impositivas son complejas de modificar por parte de los Estados, ya sea porque la institucionalidad tributaria no lo permite, o bien porque existen grupos de poder que restringen las posibilidades de cambio.

Toda reforma tributaria requiere de un diseño técnico sólido y ajustado a las características macro y micro de la economía; es decir, hay que tener claridad respecto de la cuantía que se busca recaudar, los impuestos que serán modificados, las tasas y niveles de los impuestos y la transitoriedad o permanencia de los cambios propuestos. Una propuesta técnicamente débil está muy expuesta a ser rechazada por los grupos de interés, mientras que un diseño técnico consistente y adecuado a las particularidades de un determinado sistema tributario tiene mayores posibilidades de ser aceptado. Sin embargo, cabe destacar que, si bien la solidez de la propuesta influye en cierta medida en la recepción por parte de los grupos de interés, no la condiciona. Por ende, contar con un buen

diseño técnico no garantizará la aprobación y posterior implementación de la reforma: aun cuando se presente un diseño de reforma tributaria sólido, que incluya objetivos claros y un análisis empírico riguroso y apropiado para la institucionalidad imperante, pueden existir intereses gremiales, institucionales y políticos que bloqueen cualquier intento de cambio.

Una vez que se ha tomado la determinación de reformar un sistema tributario son numerosas las alternativas técnicas. Por ejemplo, en un sistema impositivo podría optarse por incrementar la participación de los impuestos directos; o bien, en el mismo sistema y con la finalidad de recaudar mayores recursos, la decisión podría centrarse en aumentar las tasas del IVA, impuesto de fácil recaudación y con un impacto fiscal importante. Sin embargo, existen temas de economía política que limitan las posibilidades en materia técnica. En este contexto, lo técnicamente posible se restringe una vez más por los objetivos macroeconómicos de la reforma, por el contexto económico y por la institucionalidad tributaria vigente. Dicho de otra forma, existen un marco económico, un marco técnico y un marco institucional que limitan las posibilidades de una reforma, y la economía política tributaria acompaña y moldea dichos marcos.

Por ejemplo, si uno de los objetivos de una reforma tributaria consiste en mejorar la distribución del ingreso y la economía política solo permite aumentar el impuesto al consumo, se estaría ante una discordancia entre lo técnico y lo macro, ya que —como se ha mencionado— aumentar el IVA afecta proporcionalmente más a los contribuyentes de estratos medios y bajos, de modo que mediante la modificación de este impuesto no se estaría cumpliendo con uno de los objetivos centrales de dicha reforma tributaria. Los efectos distributivos de estas decisiones y la capacidad de recaudación de los distintos esquemas tributarios, además de las capacidades institucionales, condicionan los tipos de impuestos que es posible aplicar o modificar.

Como se confirma con lo anterior, existe una vinculación entre las dimensiones de la economía política tributaria. Lo técnico presenta restricciones que provienen no solo desde la dimensión económica, sino también desde la dimensión política. Así, la dimensión política podría viabilizar ciertas modificaciones que lo macroeconómico podría restringir. Por lo tanto, la dimensión técnica no tiene que ver solo con lo que es técnicamente correcto; además debe considerarse lo que la economía permite, cuál es la capacidad de recaudación de la institucionalidad y qué es lo políticamente viable. Para que una reforma tenga una mayor viabilidad política debe existir consistencia entre estas dimensiones.

En términos generales, el diseño técnico de una reforma tributaria se planifica en sus etapas iniciales, antes de su tramitación legislativa. Sin embargo, las decisiones que se toman en dicha fase no son definitivas, puesto que la economía política continuará influyendo en las posibilidades técnicas de una reforma más allá de sus fases iniciales.

3. Dimensión institucional

En la política tributaria, la institucionalidad cumple el rol de velar por el cumplimiento de lo que se ha dispuesto, tanto en las normas jurídicas como en una reforma tributaria; esta función es propia de los servicios públicos que componen la administración tributaria. Bien es sabido que la institucionalidad condiciona las características y la profundidad de una reforma tributaria. De hecho, el contexto económico de un país sumado a la dimensión de economía política del diseño de una reforma o perfeccionamiento no permite explicar completamente el éxito o fracaso que dicha reforma tendrá. La institucionalidad fiscal y, en especial, la administración tributaria cumple un rol central, y muchas veces (si no siempre) esta dimensión restringe la reforma tributaria que puede implementarse; por tanto, una reforma debe ajustarse y adaptarse a la institucionalidad vigente (o reformada), al mismo tiempo que se requiere fortalecer las instituciones para implementar y administrar la dinámica actividad impositiva.

La dimensión institucional de la economía política tributaria considera al menos dos componentes: asegurar que los contribuyentes paguen los impuestos que les corresponden (propiciar el cumplimiento tributario) y desarrollar un Estado fortalecido y eficiente que genere confianza en los contribuyentes.

La forma como se enfrentan la evasión y la elusión está determinada por la calidad y el desarrollo de la administración tributaria, que condiciona la eficiencia y los niveles de la recaudación²⁷. El desarrollo de una institucionalidad que se haga cargo de enfrentar el incumplimiento tributario tiene directa relación con la equidad tributaria, debido fundamentalmente a que los sectores de altos ingresos no solo tienen mayores incentivos al incumplimiento tributario, sino también más recursos para acceder a modelos de tributación agresiva que optimizan el mínimo rendimiento de pago tributario. Por ello son fundamentales los esfuerzos de las administraciones tributarias para que se respeten las normas y para que los contribuyentes cumplan con sus deberes tributarios, debiendo existir sanciones en casos de incumplimiento.

Entre los factores que influyen en el cumplimiento de los deberes tributarios se encuentra la percepción de la ciudadanía respecto de que los recursos recaudados inciden en la calidad de los servicios públicos.

En la encuesta Latinobarómetro de 2015 se evaluó el nivel de justificación de la evasión de impuestos en la región (véase el cuadro II.14). Mediante una de las preguntas de esta encuesta se midió el grado de

²⁷ Véase un análisis de la institucionalidad tributaria en América Latina en Barreix y Velayos (2012).

justificación de la evasión, en una escala de 1 a 10, en que 1 corresponde a “nada justificable” y 10 a “totalmente justificable”. En 2015, el promedio de América Latina fue de 3,04, lo que significaría que la mayoría de los encuestados consideran que la evasión de impuestos es poco o algo justificable. Al comparar los resultados de 2015 con los de 2010, se observa que el promedio empeoró 0,48 puntos. En 3 de los 18 países, más del 40% de los encuestados afirman que es medianamente o totalmente justificable el incumplimiento tributario: Bolivia (Estado Plurinacional de), con un 40%, Guatemala, con un 40,4%, y México, con un 44,8%. Para estos países, son aconsejables medidas tributarias y fiscales que signifiquen avanzar en la legitimidad del sistema, así como en el fortalecimiento institucional de la entidad fiscalizadora y reguladora de los sistemas tributarios.

Cuadro II.14

América Latina (18 países): escala de justificación de la evasión de impuestos^a, 2015
(En puntajes en una escala de 1 a 10 y porcentajes)

	Puntaje promedio en la escala de justificación	Nada, poco o algo justificable	Medianamente justificable	Muy o totalmente justificable	No sabe/ No responde
	Porcentaje				
Guatemala	4,0	43,6	24,1	16,3	16,0
Nicaragua	3,8	50,2	25,9	14,0	9,8
Paraguay	3,8	53,5	33,1	4,2	9,2
México	3,7	51,2	33,5	11,3	3,9
Panamá	3,5	56,5	24,4	13,1	6,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,5	50,5	35,1	4,9	9,5
Perú	3,1	58,5	30,6	4,5	6,4
República Dominicana	3,1	67,1	17,9	14,2	0,9
Brasil	3,1	60,5	19,3	10,7	9,7
Colombia	3,1	62,0	29,7	6,3	2,1
América Latina	3,0	62,4	24,0	8,0	5,6
Costa Rica	3,0	64,5	24,6	8,8	2,1
El Salvador	2,9	64,8	20,3	9,0	5,8
Honduras	2,7	71,9	11,0	11,4	5,8
Ecuador	2,7	69,1	27,1	3,1	0,9
Chile	2,7	63,6	25,5	1,9	8,8
Venezuela (República Bolivariana de)	2,5	77,9	16,8	4,3	1,0
Uruguay	2,1	79,2	15,1	3,9	1,9
Argentina	2,1	79,2	17,2	2,4	1,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de la encuesta Latinobarómetro de 2015.

^a El grado de justificación se midió sobre la base de la siguiente pregunta: “en una escala de 1 a 10, donde 1 es ‘para nada justificable’ y 10 es ‘totalmente justificable’, ¿cuán justificable cree usted que es evadir impuestos?”. Los parámetros se elaboraron a partir de una escala de 1 a 10. De 1 a 3 equivale a “nada, poco o algo justificable”; de 4 a 7 a “medianamente justificable”, y de 8 a 10 a “muy o totalmente justificable”.

Respecto de la eficiencia de las administraciones fiscales y tributarias en el diseño de una reforma tributaria, es necesario evaluar las fortalezas del Estado en el manejo de los recursos, en su capacidad de recaudación y en su capacidad de sostener y administrar adecuadamente los nuevos desafíos, lo que a su vez ofrece certezas a los actores sociales, fortaleciendo la credibilidad de los servicios con pertinencia tributaria²⁸. Muchas veces en las reformas tributarias se fijan metas de recaudación y se crean instrumentales técnicos para ello, pero la administración no es capaz de velar por su cumplimiento. La capacidad del Estado es clave, puesto que la percepción de la ciudadanía acerca de la efectividad, transparencia y probidad gubernamental afecta su confianza y predisposición respecto de una reforma tributaria.

En los acuerdos tributarios o reformas tributarias se deberían considerar perfeccionamientos al aparato estatal, tanto a la institucionalidad encargada de los ingresos, como también a aquella que administra los gastos. La forma como se gastan los recursos recaudados, la eficiencia del uso de los recursos y el destino de los mismos constituyen parte esencial de la legitimidad y credibilidad que puede llegar a tener una reforma tributaria.

4. Dimensión política

Buenos diseños técnicos, rigurosos modelos económicos e instituciones fiscales eficientes son fundamentales para el éxito de una reforma tributaria, pero la mayoría de las veces no explican todos los resultados. En la mayoría de los casos es la dimensión política la que permite explicar las modificaciones o perfeccionamientos resultantes. De esta manera, la gestión de la dimensión política es esencial para la viabilidad de una reforma tributaria.

La dimensión política influye no solo en las características técnicas de una reforma tributaria, sino que también en su orientación y profundidad. Esta dimensión es transversal, pues no solo considera las cinco etapas de las políticas tributarias (diseño, estudios y diagnóstico, elaboración del proyecto de ley, tramitación legislativa, implementación, y evaluación), sino que además está presente en las restantes dimensiones de la economía política. La relación de la dimensión política con las demás dimensiones (económica, técnica e institucional) es lo que caracteriza la economía política tributaria.

Los partidos políticos y otras organizaciones juegan un rol central en la mediación de los conflictos entre los grupos de interés,

²⁸ Chong y Gradstein (2007b) identifican que una mayor calidad institucional refuerza una percepción positiva de la calidad de los servicios públicos y, al mismo tiempo, modera la visión de los impuestos como un obstáculo para el crecimiento.

segmentos socioeconómicos y coaliciones. Operan como el nexo entre el Estado y la sociedad civil, favoreciendo o limitando la legitimidad de ciertas propuestas en materia tributaria, organizando y canalizando las demandas de la ciudadanía en presiones políticas. Los aspectos culturales e ideológicos de la sociedad limitan o viabilizan las políticas tributarias, en la medida en que se expresan en posiciones a favor o en contra de una reforma. En esto desempeñan un rol fundamental el consenso social y la legitimidad del Gobierno. Influye además la reciprocidad, es decir, cómo y en qué se gastan los recursos públicos.

Plantear la necesidad de llevar a cabo una reforma tributaria no es la única decisión política. Los objetivos o la finalidad de la reforma también responden a determinaciones de carácter político; es decir, una reforma tributaria no responde solamente a motivaciones económicas, técnicas o institucionales, sino que también a una lógica política. Por ejemplo, al acceder a aumentar la recaudación, se reconoce (en parte) la necesidad de aumentar la participación del Estado en la economía. De igual manera, una reforma tributaria con la que no se busca elevar la recaudación, sino que modificar la estructura del sistema tributario tendrá efectos distributivos, y esto a su vez generará un efecto en la dimensión política.

La clase política tiene incentivos para implementar reformas tributarias que beneficien a gran parte de la población (votantes). Sin embargo, puede no asignar el mismo peso a los intereses de todos los ciudadanos, optando por anteponer a los votantes decisivos, que podrían modificar su preferencia en respuesta a una reforma que los beneficie, considerando además que cuando se implementa una reforma tributaria siempre existirán sectores que se sentirán perjudicados. Por ejemplo, en el caso de la discusión sobre aumentar los impuestos directos o indirectos, al aumentar los impuestos directos el sector privado de mayores ingresos se verá especialmente afectado, mientras que si se opta por aumentar los impuestos indirectos se distribuirá el efecto entre todos los ciudadanos, incluidos los grupos menos acomodados, cuyo consumo la mayoría de las veces iguala sus rentas.

De esta manera, quiénes pagarán los impuestos y cuáles serán los potenciales efectos distributivos de la reforma tributaria son parte de las dimensiones del área política que deben ser consideradas en el proceso, con miras a identificar en quiénes recaerá el peso de la carga tributaria y qué intereses se verán afectados. En este contexto, la gestión y el manejo de las comunicaciones cumplen un rol esencial; es decir, qué, cuándo y cómo se comunica es parte fundamental de todo el proceso de política pública, tanto en la etapa de diseño, como también en la negociación, tramitación legislativa, implementación y evaluación (véase la sección G).

J. Reforma tributaria: instrumento de desarrollo

Históricamente, entre las principales motivaciones que han llevado a implementar reformas tributarias se encuentran aumentar la recaudación con miras al equilibrio fiscal, cumplir con los compromisos de deuda externa, aumentar el gasto público o reemplazar ingresos públicos.

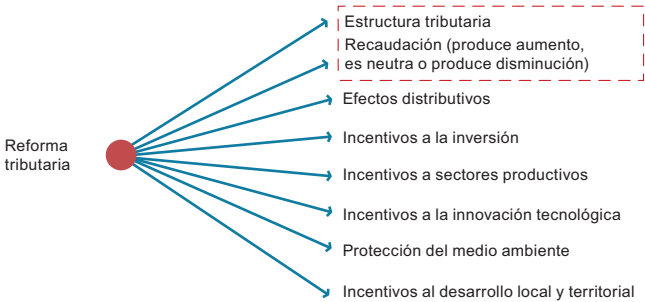
Mejorar las instituciones y los sistemas fiscales constituye un desafío para futuras administraciones, no solo con el fin de obtener una mayor recaudación, sino además de perfeccionar la política fiscal y alcanzar un mayor desarrollo económico y social. Corbacho, Fretes y Lora (2012) plantean que la oportunidad de los Gobiernos actuales radica en la posibilidad de transformar sistemas fiscales insuficientes en sistemas con impuestos que se conviertan en aliados del crecimiento económico, de la movilidad y la igualdad social. En el horizonte debe estar la implementación de reformas tributarias que apoyen la sostenibilidad fiscal y el desarrollo inclusivo de los países de la región.

El análisis clásico de las reformas tributarias se ha centrado en la recaudación y en cómo una reforma modifica o mantiene una estructura tributaria particular (área señalada con línea punteada en el diagrama II.5). La política tributaria pertenece a la dimensión fiscal; pero su naturaleza es más amplia, ya que abarca distintas dimensiones de la actividad económica. Es por ello que la política tributaria puede transformarse en un poderoso instrumento de desarrollo que apoye firmemente la sostenibilidad fiscal a través de las siguientes áreas (véase el diagrama II.5):

- i) Efectos distributivos: promoción de la equidad a través de políticas tributarias, por ejemplo, equilibrando el peso de los impuestos directos e indirectos, en el caso de América Latina.
- ii) Incentivos a la inversión: generación de incentivos a la inversión, promoviendo la inversión extranjera mediante beneficios tributarios específicos en regiones que carezcan de ella.
- iii) Incentivos a sectores productivos: promoción de actividades y sectores productivos estratégicos, que tengan una alta rentabilidad social y económica para un país determinado.
- iv) Incentivos a la innovación tecnológica: creación de nuevas tecnologías, otorgando exenciones tributarias a las empresas que destinen parte de sus recursos a la investigación científica y el desarrollo tecnológico.
- v) Protección del medio ambiente: mediante incentivos y regulaciones del uso de los recursos naturales, en especial de los no renovables.

- vi) Incentivos al desarrollo local y territorial: desarrollo económico local y subnacional, por medio de la descentralización tributaria, el desarrollo territorial y la tributación en gobiernos locales.

Diagrama II.5
La reforma tributaria como instrumento de desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

La reforma tributaria, además de apoyar la sostenibilidad fiscal, es un instrumento que permite brindar sostenibilidad financiera a las políticas públicas. Dicho de otra forma, la sostenibilidad fiscal es uno de los pilares fundamentales del desarrollo sostenido de un país, puesto que para alcanzar el desarrollo se requiere de ingresos estables y permanentes (reformas tributarias) que generen un financiamiento sostenible de las políticas públicas que promueven el crecimiento y permiten enfrentar la desigualdad.

Capítulo III

La reforma tributaria de Chile en 2014: un pacto fiscal para enfrentar la desigualdad

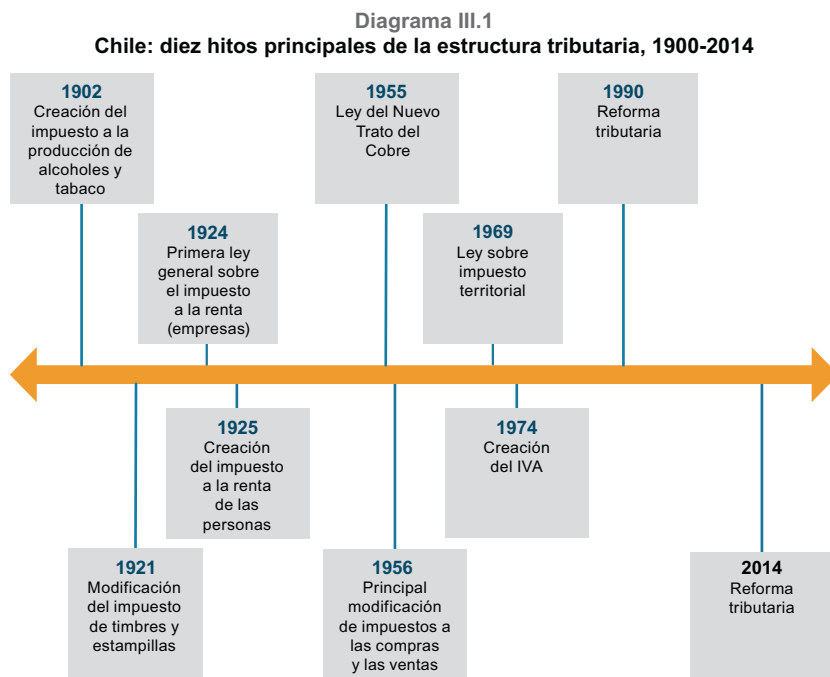
Introducción

Uno de los desafíos que enfrenta la región en materia de finanzas públicas es aumentar la carga tributaria con el fin de fortalecer la posición fiscal y dar estabilidad financiera a las políticas públicas. En este contexto, 18 países de América Latina modificaron su sistema tributario entre 2010 y 2015, 14 de ellos implementaron reformas tributarias y 3 realizaron reformas tributarias estructurales (véase el capítulo II). Una de las reformas tributarias estructurales fue la implementada en Chile en 2014, que se abordará detalladamente en el presente capítulo.

Diez hitos destacan en la historia de la estructura tributaria chilena de los siglos XX y XXI. En 1902, se creó el impuesto específico a la producción de alcoholes y tabaco. En 1921, se modificó el impuesto de timbres y estampillas (creado en 1874), extendiendo el gravamen a las compraventas comerciales (y no solo a los bienes muebles) y disponiendo que este impuesto se pagara a través de estampillas.

Entre 1924 y 1925 se avanzó en establecer el impuesto a la renta de las empresas y personas. En 1955, se instauró un régimen específico a la producción de cobre con la Ley del Nuevo Trato (el impuesto a la industria del cobre data de 1852). Al año siguiente, se dio impulso a los impuestos indirectos, que se configuraron tal como se los conoce hoy con

la creación del impuesto a las compras y ventas, consolidado con el IVA en 1974. En 1969, se promulgó el impuesto territorial actual, cuyos orígenes se remontan a la época colonial y que en 1888 experimentó su principal modificación, cuando se estableció un impuesto municipal que además gravaba los predios ubicados en los límites urbanos. Las dos reformas tributarias estructurales de 1990 y 2014 cierran el último cuarto de siglo de la historia de la estructura impositiva de Chile (véase el diagrama III.1).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de E. Escalona, "Historia de los impuestos al consumo en Chile desde 1920 y al valor agregado", *Revista Estudios Tributarios*, Santiago, 2014; H. Venegas, "Auge y caída de la minería chilena del cobre", *Revista Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, Santiago, 2007; A. Daher, "El impuesto territorial en Chile ¿descentraliza y desconcentra?", *Revista Eure*, 1995, y Servicio de Impuestos Internos, información oficial.

El programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet del período 2014-2018 contempló la implementación de tres reformas estructurales asentadas en los ejes político, económico y de protección social: las reformas constitucional, tributaria y educacional. El principal punto de encuentro entre ellas era enfrentar los altos niveles de desigualdad existentes.

Así, tras 24 años se cristalizó la determinación de realizar una reforma estructural del sistema tributario, una de las reformas más ambiciosas de la historia de Chile. El objetivo fue recaudar la cantidad más significativa de recursos desde que existen estadísticas fiscales comparables y, además, mejorar la distribución del ingreso.

Dos elementos centrales indujeron a plantear la necesidad de realizar la reforma tributaria de 2014. Por un lado, la responsabilidad fiscal y política de financiar los gastos asociados a la reforma estructural de la educación, y con ello enfrentar la desigualdad. Por otro lado, la convicción de que el debate tributario había sido largamente postergado, porque, pese a que desde 1990 se realizaron cambios y perfeccionamientos al sistema impositivo chileno, estos no habían apuntado a modificar la estructura tributaria. La realidad social y política nacional propiciaba un cambio de paradigma tributario para que los sectores de mayores ingresos aportaran más a la construcción de una sociedad inclusiva.

En la reforma tributaria, la responsabilidad fiscal se posicionó como uno de los pilares fundamentales del programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, con la finalidad de generar estabilidad macroeconómica y mejorar de manera sostenible el bienestar de los ciudadanos. Se asentaba en la lógica de que los gastos permanentes en que se incurriría para financiar las reformas —que se implementarían durante el período presidencial 2014-2018— estarían asociados a ingresos permanentes.

Una reforma tributaria bien concebida, con recaudación gradual y una eficiente utilización de los recursos en capital humano genera condiciones de crecimiento económico en el mediano plazo. La reforma tributaria de 2014 —tanto en los niveles de recaudación como en la estructura del sistema— fue diseñada como una herramienta para alcanzar un crecimiento inclusivo. Las diversas fases del diseño se llevaron a cabo sobre la base de un marco que apuntaba a una recaudación progresiva y gradual. Así, el modo de recaudar se transformó en un eje central.

La tramitación legislativa y la posterior implementación de la reforma tributaria fue un proceso complejo. El denso clima político y una economía desacelerada crearon un ambiente exigente en el que se desarrolló la reforma, que se aprobó en el marco de un acuerdo tributario transversal.

A. La sostenibilidad fiscal y la reforma tributaria en Chile

A partir de la década de 1990, Chile ha presentado indicadores de crecimiento económico positivos que se han traducido en la duplicación del ingreso per cápita y en una considerable reducción de la pobreza. Este crecimiento económico fue acompañado de un incremento del gasto social y de la aplicación de políticas sociales focalizadas en aumentar la cobertura de servicios básicos como la educación, las pensiones, la salud y la vivienda. Sin embargo, junto con estos positivos indicadores macroeconómicos, persistió una fuerte desigualdad, no solo en términos

de la distribución del ingreso, sino también en cuanto a la calidad de vida, el género y la etnia, entre otras dimensiones.

Los países que han alcanzado un alto nivel de desarrollo junto con un crecimiento inclusivo han aumentado la cantidad de bienes y servicios que ponen a disposición de sus ciudadanos, por medio de políticas públicas orientadas al bienestar social y a la erradicación de la pobreza y de la desigualdad. Es fundamental enfrentar la desigualdad existente en países en desarrollo como Chile; de lo contrario, se generan restricciones para alcanzar un crecimiento sostenible, ya que la falta de acceso a bienes primarios y servicios sociales básicos —como la educación y la salud— incide directamente en los niveles de productividad y estabilidad social, económica y política. Así como a inicios de los años noventa no era congruente que un país desarrollado presentara los índices de pobreza y deuda social que existían en Chile, pretender avanzar en el siglo XXI hacia un desarrollo sostenido tampoco concuerda con los niveles de desigualdad que aún persisten. Un desarrollo sostenido requiere abordar las desigualdades en un marco de sostenibilidad fiscal que proporcione financiamiento estable para las políticas públicas.

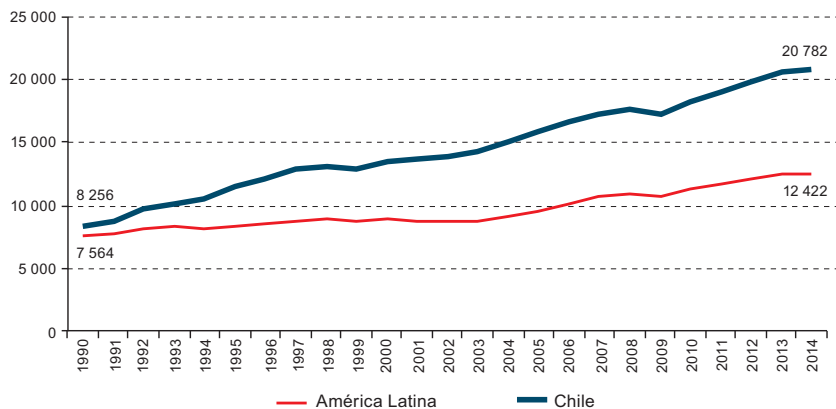
La reforma tributaria de 2014 permitirá financiar gastos permanentes con ingresos permanentes, asegurando así la continuidad de las políticas públicas y fortaleciendo la sostenibilidad fiscal.

1. Un cambio de paradigma en la protección social: de la pobreza a la desigualdad

Desde comienzos de la década de 2000, en Chile se está produciendo un cambio de paradigma en la protección social y en las políticas que apuntan al mejoramiento del bienestar ciudadano. A principios de la década de 1990, la economía enfrentó el desafío de focalizar los recursos en el aumento de la cobertura de los programas sociales para lograr una disminución de la pobreza. Las políticas sociales y de protección social aplicadas a partir de entonces cumplieron un importante rol en la reducción significativa de estos niveles: por ejemplo, logró alcanzarse la cobertura universal de distintos servicios básicos a principios del siglo XXI.

En los últimos 25 años, la economía chilena presentó un importante crecimiento, logrando que el ingreso per cápita aumentara de 8.256 dólares en 1990 a 20.782 dólares en 2014. En dicho período, el ingreso per cápita de Chile se ubicó por sobre el de América Latina, creciendo a tasas mayores que el promedio regional, lo que implicó que la brecha aumentara de 700 a más de 8.000 dólares entre 1990 y 2014. El nivel de ingreso por habitante de Chile hacia 2014 se acercaba al de los países desarrollados (véase el gráfico III.1).

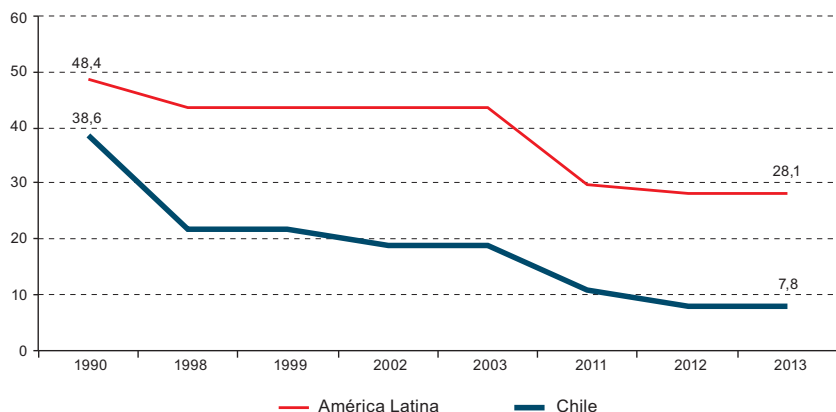
Gráfico III.1
Chile y América Latina: ingreso per cápita, 1990-2014
(En dólares, a paridad del poder adquisitivo de 2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, información oficial.

Este crecimiento económico ha significado una mejora del nivel de vida de la población y ha permitido avanzar en la reducción de la pobreza. Según cifras de la CEPAL, la incidencia de la pobreza en Chile alcanzaba el 38,6% en 1990; sin embargo, disminuyó sostenidamente llegando al 7,8% en 2013 (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2
Chile y América Latina: tasa de pobreza, 1990-2013
(En porcentajes de la población)

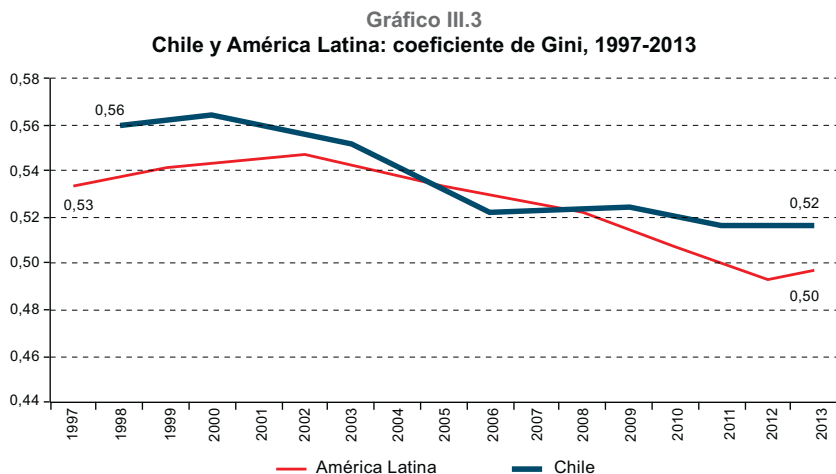


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014.

La información disponible sobre América Latina indica que, aun cuando el crecimiento económico ha incidido en la reducción de la pobreza

regional, sigue siendo un problema persistente, con una incidencia del 28,1% en 2013. Entre 1990 y 1999 la pobreza se redujo del 48,4% al 43,8%. La mayor disminución en la región tuvo lugar hacia mediados de la década de 2000 y permanecía estable hacia 2013¹.

A pesar del elevado crecimiento económico que ha experimentado, Chile continúa presentado índices de desigualdad muy elevados, con un coeficiente de Gini de 0,516 en 2013, situándose sobre el promedio regional (véase el gráfico III.3). Si bien la desigualdad en términos absolutos disminuyó tanto en América Latina como en Chile entre 1997 y 2013, el descenso no es lo suficientemente significativo como para alcanzar los niveles de países desarrollados. Chile es uno de los países más desiguales de América Latina y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): en 2014 este organismo consignó que su coeficiente de Gini superaba con creces el promedio de la agrupación, de 0,32.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, 2014 (LC/G.2635-P), Santiago, 2014.

La desigualdad en Chile no solo ha significado mantener una distribución poco equitativa del ingreso, sino que se ha traducido en una escasa movilidad social y en la consiguiente persistencia de precarias condiciones económicas para varias generaciones. El debate sobre la relación entre el crecimiento y la desigualdad está abierto, entre otras razones, porque la equidad incide en la productividad y el crecimiento; las sociedades con mayores niveles de paridad de ingreso disponen de mejor capital humano;

¹ La última cifra entregada por la CEPAL (2016d) indica que los avances en materia de pobreza se estancaron y que en 2015 la tasa aumentó respecto de 2014 (véase el capítulo I).

en cambio, aquellas con mayores niveles de desigualdad presentan niveles más altos de inestabilidad.

En este contexto, el foco de las políticas sociales ha transitado desde combatir la pobreza hasta enfrentar la desigualdad, lo que implica una mayor demanda de recursos públicos; por tanto, la sostenibilidad fiscal se torna aún más necesaria como requisito para la gobernanza fiscal.

2. El financiamiento sostenible para enfrentar la desigualdad

Las grandes reformas del ámbito social implementadas en Chile a partir de los años noventa han estado vinculadas a la lógica de los equilibrios fiscales. Los gobiernos han planteado que los desafíos que se presentan en el campo de la protección social deben enfrentarse en un marco de responsabilidad fiscal; es decir, financiar gastos permanentes requiere de fuentes de ingresos también permanentes.

El crecimiento sostenido del gasto social en la administración del Presidente Patricio Aylwin (un 8,5% real anual en promedio entre 1990 y 1994), se sustentó principalmente en el financiamiento proveniente de la reforma tributaria de 1990 (véase la sección B).

La reforma educacional llevada a cabo durante la administración del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en que se propuso la implementación de la jornada escolar completa, se basó en una modificación del IVA, que se elevó a un 18%².

En el ámbito de la salud, el Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE), establecido durante el mandato del Presidente Ricardo Lagos, se basó en cuatro garantías básicas (acceso, oportunidad, calidad y protección financiera). Junto con los proyectos de ley para hacer efectiva la reforma, se presentó un plan de financiamiento que proponía un aporte fiscal a partir del incremento de varios impuestos, entre los que se encontraban los gravámenes al tabaco, el alcohol, el diésel y los juegos de azar. Además, contempló un aumento del IVA del 0,25%. Sin embargo, ninguna de estas modificaciones tributarias fue aprobada y el Congreso despachó la ley de financiamiento de la reforma de salud con un aumento transitorio del IVA de un punto porcentual, ubicándolo en el 19%.

La reforma previsional de 2008, realizada en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, constituye otro ejemplo de que las reformas estructurales han sido pensadas desde la sostenibilidad fiscal e implementadas con medidas para asegurar su financiamiento. En 2006,

² Durante la administración del Presidente Aylwin (1990-1994), la tasa del IVA se fijó en el 17%, entregando al Presidente de la República la facultad de mantenerla en ese porcentaje, aumentarla al 18% o disminuirla al 16% (véase mayor información en la sección B).

se aprobó la Ley sobre Responsabilidad Fiscal, que estableció un enfoque estructural para guiar la política fiscal, creando fondos de riqueza soberana (el Fondo de Reserva de Pensiones y el Fondo de Estabilización Económica y Social). Así, se incorporó la obligación del Presidente de la República de fijar a comienzos de su administración las bases de la política fiscal que se aplicará durante su mandato. Esta ley además instauró la obligación de los gobiernos de entregar información respecto del estado de las finanzas públicas y de realizar un estudio actuarial que permitiera evaluar la sostenibilidad del Fondo de Reserva de Pensiones cada tres años.

Este Fondo, destinado a complementar el financiamiento fiscal de las pensiones, se incrementa anualmente con un aporte mínimo equivalente al 0,2% del PIB; de existir un superávit fiscal superior a esta cifra, el aporte puede subir hasta el 0,5% del PIB más el producto de la rentabilidad que genere la inversión de los fondos.

Las modificaciones tributarias de 2012, efectuadas durante la administración del Presidente Sebastián Piñera, se ubicaron también en este marco lógico de que los gastos en educación deberían ser financiados con ingresos permanentes (véase la sección B).

Los avances alcanzados con las reformas estructurales de los sistemas de protección social son posibles y sostenibles cuando estas se basan en consensos políticos y sociales, y además son financiadas en forma sostenible. En este sentido, el Estado debe actuar con responsabilidad en la gestión financiera, puesto que solo un manejo ordenado y responsable de las finanzas públicas conduce a un financiamiento estable de políticas públicas que promueven el crecimiento y la reducción de la desigualdad.

3. La reforma tributaria: un debate largamente postergado

Antes de la reforma de 2014, Chile había implementado una reforma tributaria estructural en 1990. Esto no quiere decir que el sistema impositivo se haya mantenido inalterado, ya que se realizaron diversas modificaciones y perfeccionamientos. Sin embargo, ninguno de ellos tuvo el carácter de reforma estructural³.

A 2014, el debate tributario se había postergado por casi un cuarto de siglo. En los últimos años, se tenía claridad sobre el diagnóstico del panorama social y económico de Chile: un país que, pese a mantener un crecimiento económico sostenido y haber reducido significativamente su pobreza, seguía teniendo elevados niveles de desigualdad. En otras palabras, a pesar de que Chile crecía, el esfuerzo personal y familiar muchas veces no implicaba acceder a mejores oportunidades ni permitía la movilidad social.

³ Véase la definición de las modificaciones, reformas tributarias y reformas tributarias estructurales en la sección A del capítulo II.

Fairfield (2015) plantea que distintos obstáculos impidieron una nueva reforma tributaria a partir de 1990. Algunos actores políticos defendieron el modelo económico de bajos impuestos y distintos actores sociales ejercieron gran influencia en las decisiones sobre políticas públicas; además, los partidos conservadores mantuvieron un control parlamentario con algunos de los senadores designados⁴. Recién en las elecciones parlamentarias de 2005 se logró una mayoría de centro-izquierda en ambas cámaras, que se repitió en las elecciones parlamentarias de 2013.

Además de la disposición por parte del Ejecutivo, las modificaciones tributarias requieren determinadas condiciones sociales y políticas; por ende, las autoridades deben tener sentido de la oportunidad para llevar a cabo una reforma en este ámbito. Desde 1990 no se habían conjugado los elementos necesarios para plantear la posibilidad de efectuar una reforma tributaria con las características que tuvo la de 2014. Ese año, las condiciones técnicas y políticas permitieron avanzar hacia una reforma tributaria estructural. No obstante, el ambiente macroeconómico no era muy favorable, pues la economía estaba en desaceleración: en el primer trimestre de 2014 la economía creció un 2,7% mientras que en el primer trimestre de 2013 la tasa de crecimiento había sido de un 5,0%.

Las reformas tributarias reavivan un debate cargado de ideología, con los mismos mitos y prejuicios, lo que se evidencia al revisar los argumentos en contra de las reformas tributarias de 1990 y 2014. En 1990, los opositores a la reforma argumentaban que esta reduciría el crecimiento, disminuiría la inversión y afectaría el empleo (Marcel, 1997). En 2014, los detractores planteaban que perjudicaría la inversión, disminuiría el crecimiento económico del país, tendría un impacto negativo en las pequeñas y medianas empresas y aumentaría el desempleo. Es decir que los argumentos en contra de ambas reformas fueron bastante similares, si no idénticos. No obstante, el desarrollo histórico y económico de Chile a partir de 1990 permite afirmar que finalmente ninguno de los vaticinios pesimistas se cumplió.

Hirschman (1991) plantea que existen tres tipos de reacciones esperables de los grupos de poder que se oponen a las reformas. En primer lugar, está la reacción de la perversidad, es decir, el uso de argumentos para afirmar que las reformas lograrán efectos contrarios a los esperados. En segundo lugar, menciona la futilidad, es decir, que los efectos de las reformas serán muy limitados; y en tercer lugar, identifica la reacción del riesgo, por la que se argumenta que las reformas ponen en peligro los logros que la sociedad ha alcanzado.

⁴ La presencia de senadores designados, también conocidos como senadores institucionales, se extendió entre marzo de 1990 y marzo de 2006, y finalizó con la reforma constitucional de 2005. A diferencia de los senadores elegidos por votación ciudadana, se trataba de un grupo de nueve senadores nombrados por tres instituciones: el Consejo de Seguridad Nacional, la Corte Suprema y la presidencia.

Estas tres reacciones estuvieron presentes en el debate de la reforma tributaria de 2014. Se argumentó que no lograría enfrentar la desigualdad ni alcanzar sus otros propósitos, que sus costos serían asumidos por la clase media y que tendría efectos negativos en el crecimiento económico. Sin embargo, ningún estudio ha demostrado que una reforma tributaria por sí sola genere estos temidos efectos. Ciertamente, cuando un gobierno propone una modificación del sistema tributario o de cualquier otra política pública, provoca un debate entre los actores sociales, con críticas y observaciones que pueden convertirse en un activo para el desarrollo de una reforma.

El debate macroeconómico sobre la necesidad de hacer una reforma tributaria en 2014 fue de corta duración; no fue motivo de discusión el nivel de recaudación que se pretendía alcanzar, del 3% del PIB⁵. Esto marcó un precedente en las discusiones sobre reformas tributarias en Chile, puesto que, en casos anteriores, se centraron principalmente en el monto de la recaudación. En cambio, la discusión técnica fue la de más largo aliento; se centró en el modo de recaudar y en los instrumentos tributarios que debía contemplar la reforma.

B. El camino hacia la reforma tributaria de 2014

1. La reforma tributaria de 1990 y las modificaciones de 1993

La reforma tributaria de 1990 fue propuesta por el Presidente Aylwin durante la campaña electoral de 1989. Sus principales objetivos eran la recaudación de recursos para financiar responsablemente el programa social y proveer dicho financiamiento en un contexto de estabilidad económica y política que permitiera consolidar la democracia. A principios de la década de 1990, un 38,6% de la población chilena se hallaba bajo la línea de pobreza y existía un amplio consenso sobre la necesidad de enfrentar la llamada deuda social. Entre las iniciativas sociales que formaban parte del programa de gobierno, se encontraban mejorar la capacidad de atención de los hospitales públicos, la gratuidad de la atención primaria de salud y el reajuste de las subvenciones escolares y de las pensiones.

Dicha reforma impositiva fue objeto de un acuerdo entre el gobierno y uno de los dos partidos políticos de la oposición antes de su tramitación en el Congreso. Tras las elecciones presidenciales de diciembre de 1989 y durante el proceso de redacción del proyecto de ley de reforma tributaria, se comenzaron a gestar contactos con diversos actores políticos y económicos con la finalidad de buscar un acuerdo tributario (pacto fiscal) que permitiera

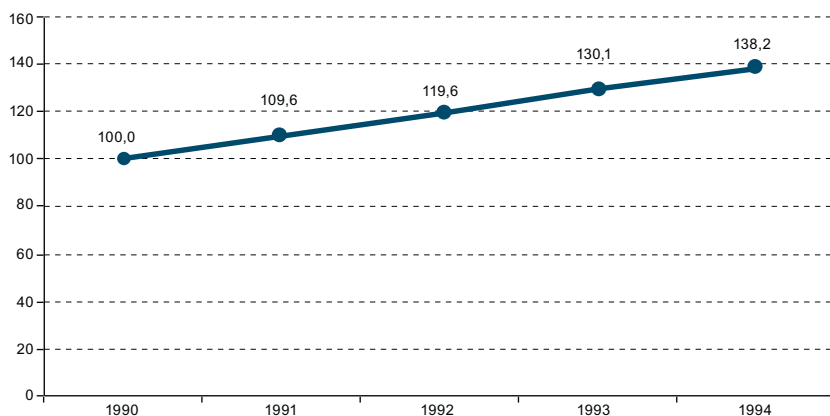
⁵ El debate sobre las estimaciones de la recaudación volvió a surgir en el último trámite del debate legislativo (véase la sección C).

aprobar los cambios impositivos. Antes de esta reforma, el sistema tributario chileno tenía una fuerte prevalencia de impuestos indirectos, que representaban prácticamente la mitad de la tributación total, mientras que el impuesto a la renta aportaba solo el 18,5% (Marcel, 1997).

En marzo de 1990 se iniciaron las conversaciones formales con la oposición y en abril se alcanzó el acuerdo tributario, mes en que el proyecto de ley fue enviado al Congreso. La reforma tributaria se aprobó en menos de tres meses y su implementación se inició en julio y se extendió hasta fines de 1993, año en el que la transitoriedad de las principales alzas de impuestos obligó a realizar una nueva negociación. Las modificaciones más importantes fueron el alza de la tasa de los impuestos a la renta, una de las medidas impositivas que se hizo permanente, y el aumento del IVA.

Entre los resultados de la reforma tributaria de 1990, destacan: i) el financiamiento de un aumento sostenido del gasto público social, que acumuló un crecimiento del 38,2% entre 1990 y 1994 (véase el gráfico III.4); ii) el aumento de la carga tributaria del impuesto a la renta (equidad tributaria), y iii) el precedente de que los gastos permanentes deben ser financiados con ingresos permanentes.

Gráfico III.4
Chile: gasto social, 1990-1994
(Año de base 1990=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Dirección de Presupuestos, información oficial.

En 1993 se tramitó un nuevo proyecto de ley, menos recordado que la reforma tributaria de 1990, pero muy importante, puesto que transformó en permanentes algunas de las modificaciones transitorias de 1990. El perfeccionamiento tributario de 1993 tuvo por objeto preservar el equilibrio alcanzado en las finanzas públicas y reforzar la confianza de los inversionistas y otros contribuyentes. Por ello, a comienzos de 1993 el

gobierno inició un diálogo con distintos actores, llegando al consenso de que una rebaja súbita de impuestos no era compatible con la estabilidad económica y de que, si no se mantenían las modificaciones tributarias, la estabilidad macroeconómica estaría en riesgo. Esto dio origen a un nuevo debate con los partidos de la oposición sobre los contenidos de las modificaciones tributarias, que culminó en un acuerdo en junio de 1993, cuando además se decidió dar celeridad a su tramitación en el Congreso.

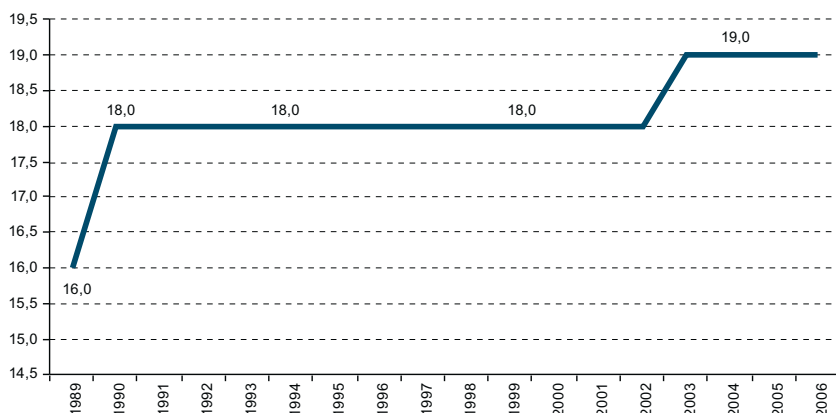
En este contexto, se disminuyeron los impuestos a la renta de las personas —estableciéndose una tasa máxima del 45%, en lugar del 50%—, se mantuvo el impuesto a la renta de las empresas en el 15% y el IVA en el 18% por dos años, para disminuirlo al 17% a contar del tercero. También se entregó al Presidente de la República la facultad de mantener, aumentar o disminuir el IVA, dependiendo de las condiciones macroeconómicas.

Considerando su configuración y sus objetivos, los acuerdos tributarios y las posteriores tramitaciones en el Congreso, puede afirmarse que las reformas tributarias estructurales de 1990 y 2014 presentan similitudes (véase la sección D).

2. Las modificaciones del impuesto al valor agregado (IVA) efectuadas entre 1990 y 2006

Si bien desde 1990 no se habían implementado reformas tributarias estructurales, en los años anteriores a la reforma se modificó el IVA, el impuesto indirecto más importante del país⁶ (véase el gráfico III.5).

Gráfico III.5
Chile: impuesto al valor agregado (IVA), 1989-2006
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Servicio de Impuestos Internos, información oficial.

⁶ El IVA se denomina jurídicamente “impuesto a las ventas y servicios”.

Con la reforma tributaria, se había determinado elevar la tasa del IVA del 16% al 18% a partir de junio de 1990 y volver a disminuirla al 16% en 1993. Sin embargo, en este último año, se acordó mantenerla en el 18% hasta 1995 y bajarla al 17% en 1996. Además, se entregó al Presidente de la República la facultad de aumentar la tasa del IVA al 18%, mantenerla en el 17% o disminuirla al 16% hasta 1997, año en el que quedaría en el 17% en forma permanente.

Durante la administración del Presidente Frei, se utilizó esa facultad, estableciendo el IVA en el 18% a partir de 1996 y, en el marco del financiamiento de la reforma educacional para la implementación de la jornada escolar completa, se fijó el IVA en un 18% en forma permanente a partir de 1997. En 2003, el Presidente Lagos envió al Congreso un proyecto de reforma del sistema de salud acompañado de un paquete de medidas tributarias que permitirían su financiamiento. Estas modificaciones no se aprobaron, pero se acordó un alza transitoria del IVA al 19% entre 2003 y 2006⁷. El alza se convirtió en permanente durante la primera administración de la Presidenta Bachelet, en virtud de una norma legal que permitió financiar un reajuste extraordinario de las pensiones en abril de 2006.

De esta manera, entre 1990 y 2006 la tasa del IVA se elevó un 3%, lo que permitió financiar reformas y políticas públicas que apuntaron principalmente a la disminución de la pobreza⁸.

3. Las modificaciones tributarias de 2010 y 2012

Durante el gobierno del Presidente Piñera se realizaron dos modificaciones tributarias. La primera se propuso con la finalidad de financiar el proceso de reconstrucción tras el terremoto de 2010. Entre otras materias, en este proyecto de ley se planteó un alza transitoria del impuesto de primera categoría (impuesto a la renta empresarial⁹) del 17% al 20% en 2011, para disminuirlo al 18,5% en 2012 y regresarlo a la tasa del 17% en 2013. Además, se propuso el alza transitoria del impuesto específico a la minería y de la sobretasa del impuesto territorial, y alzas permanentes del impuesto a los cigarrillos.

A pesar de haber cumplido con su objetivo de financiar la reconstrucción, estas modificaciones debilitaban la posición fiscal, ya que, según informes oficiales, a partir de 2013, los ingresos fiscales disminuían en torno a 400 millones de dólares (Dirección de Presupuestos, 2010).

Durante 2011 se llevaron a cabo constantes movilizaciones estudiantiles en rechazo al sistema educacional, que fueron calificadas como una de

⁷ En 2005, durante el gobierno del Presidente Lagos y en un escenario de buen precio del cobre, se creó el impuesto específico a la minería, que se modificó en 2010.

⁸ La tasa del IVA del 19% se ha mantenido hasta 2016.

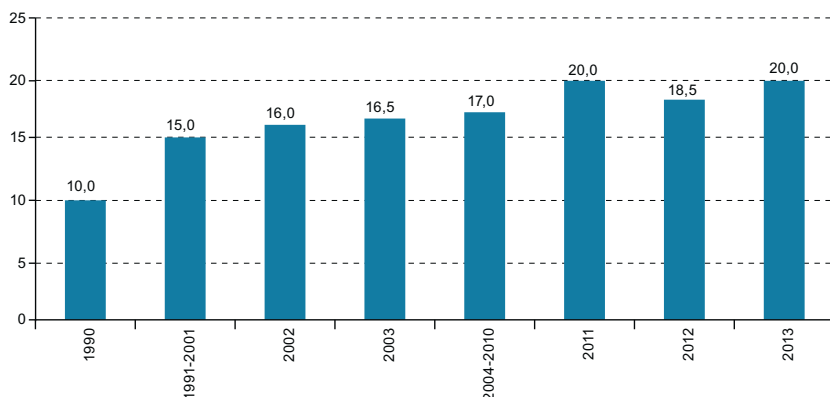
⁹ El impuesto de primera categoría grava las rentas de capital obtenidas tanto por las empresas como por personas. En este capítulo se denominará “impuesto a la renta empresarial”.

las mayores manifestaciones sociales desde 1990. Esta situación, sumada a las demandas de otros actores sociales, generó un complejo cuadro social y político que impulsó al gobierno a enviar un proyecto de ley de reforma educacional al Congreso, junto con un nuevo proyecto de modificaciones tributarias (en 2012) que entregaría los recursos para financiar dichas reformas. Estos cambios tributarios permitirían una mayor recaudación, equivalente al 0,3% del PIB en régimen¹⁰.

El proyecto de ley de modificaciones tributarias fue ingresado a trámite legislativo en mayo de 2012. En agosto, el gobierno retiró el proyecto del Congreso y presentó una nueva iniciativa que contempló un alza permanente del impuesto a la renta de las empresas (del 17% al 20%) y rebajas del impuesto a la renta de las personas y del impuesto de timbres y estampillas¹¹. Del proyecto original se eliminaron los impuestos verdes y el tratamiento de los residuos medioambientales, y se simplificó el tratamiento de los mecanismos de elusión (Dirección de Presupuestos, 2012).

El aumento del impuesto a la renta de las empresas en 2012 representa la quinta modificación de este impuesto a partir de 1990. La primera se realizó con la reforma tributaria de 1990 (del 10% al 15%); la segunda, en 1993, cuando se acordó mantenerlo en el 15%; la tercera modificación se produjo en 2001, cuando la tasa se elevó del 15% al 17% (al 16% en 2002, al 16,5% en 2003 y al 17% en 2004), y la cuarta en 2010, con el propósito de financiar la reconstrucción (véase el gráfico III.6).

Gráfico III.6
Chile: tasa del impuesto a la renta de las empresas, 1990-2013
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Servicio de Impuestos Internos, información oficial.

¹⁰ Es decir, cuando se estén aplicando plenamente todos los aspectos de la reforma, algunos de los cuales entran en vigor de manera gradual.

¹¹ El impuesto de timbres y estampillas es considerado un IVA a las transacciones financieras.

A pesar de que un incremento permanente del impuesto a la renta de las empresas conlleva un sustantivo aumento de la recaudación, las bajas permanentes introducidas en 2012 en los impuestos mencionados más arriba también implicaron disminuciones de los ingresos fiscales, que compensaron la recaudación total estimada. De este modo, una vez instalada la reforma, los ingresos aumentaron alrededor de 800 millones de dólares. Estas modificaciones mantuvieron abierto el debate en torno a futuras modificaciones al impuesto a la renta de las empresas, discusión retomada en el período de campaña presidencial de 2013.

4. Las propuestas tributarias de 2012 y 2013

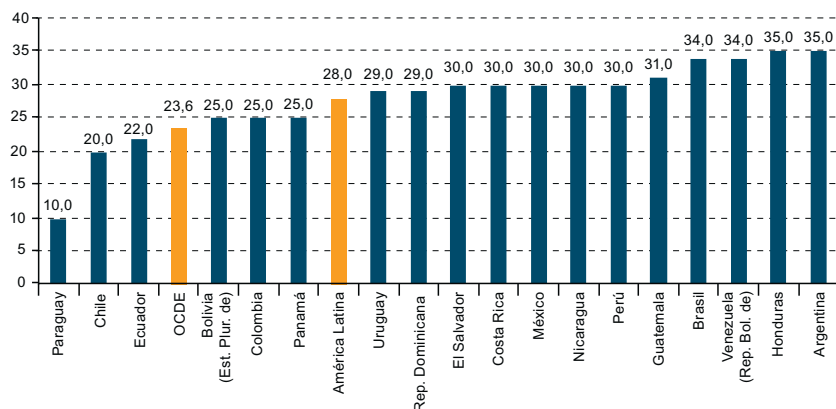
En abril de 2012, un mes antes de que la administración del Presidente Piñera ingresara el proyecto de ley de modificaciones tributarias a trámite legislativo, los partidos políticos de la oposición entregaron propuestas impositivas por las que se pretendía obtener una recaudación en régimen de cerca de 7.000 millones de dólares. Entre los puntos principales de las propuestas, destacaban la aplicación del criterio devengado a las rentas del capital y del trabajo, la eliminación de la renta presunta, la modificación de la tasa del IVA a las viviendas y las pólizas de seguros de vida, el establecimiento de un impuesto específico a los combustibles fósiles, la modificación del impuesto de timbres y estampillas y la aplicación de una regalía a las actividades mineras.

En general, cada vez que una administración ha propuesto elevar el impuesto a la renta de las empresas, diversos sectores han mostrado cierta reticencia, argumentando que las tasas eran demasiado elevadas. No obstante, como puede observarse en el gráfico III.7, en 2013 la tasa de Chile era inferior al promedio de la OCDE (del 20% frente al 23,6%) y al promedio de América Latina (28%). Solamente el Paraguay (10%) registraba tasas de impuestos a las empresas menores que las de Chile, mientras que la Argentina y Honduras registraban las tasas más altas (35%), seguidos por el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela (34%), y Guatemala (31%).

En abril de 2013, la Presidenta Bachelet instaló el debate tributario en la campaña presidencial, impulsando a los demás candidatos de las primarias presidenciales de la Nueva Mayoría a presentar sus definiciones tributarias¹². Los cuatro candidatos de la Nueva Mayoría incluyeron en sus programas de gobierno la realización de una reforma tributaria, lo que era improbable solo unos meses atrás, aunque diferían tanto en la recaudación esperada como en las medidas a implementar.

¹² La Nueva Mayoría es un grupo de partidos políticos que se formó en apoyo de la candidata Michelle Bachelet y su programa de gobierno en 2013.

Gráfico III.7
América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):
impuesto a la renta de las empresas, 2013
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tax Foundation y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), información oficial.

La reforma tributaria no solo ocupó un lugar central en las propuestas de los candidatos presidenciales a las primarias de la Nueva Mayoría, sino que también se instaló en los programas de los nueve candidatos que participaron en la primera vuelta de la elección presidencial. Todos los candidatos de la oposición propusieron reformas tributarias, con diferencias en términos de recaudación y propósitos.

El debate en torno a las características de la reforma se basa en tres ejes: i) eje estratégico (si la reforma era necesaria o no), ii) eje general (si sería estructural o no, el volumen de la recaudación y en qué se utilizarían los recursos) y iii) eje específico (los detalles técnicos, es decir, a quién se aplicarían los impuestos (efectos distributivos), cómo se recaudaría (controles a la evasión y elusión) y la gradualidad de la implementación del sistema impositivo).

Durante la campaña presidencial se avanzó en la discusión del llamado eje estratégico, ya que todos los candidatos de la Nueva Mayoría incluyeron propuestas de reforma tributaria. En el período de elecciones, comenzó la discusión del eje general de la reforma tributaria que se implementaría durante el período presidencial 2014-2018; por ejemplo, en cuanto al volumen de la recaudación, hubo propuestas que consideraban un rango de entre el 2% y el 5% del PIB.

En la presentación del proyecto de ley de presupuestos de 2014 (en octubre 2013) y en el *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el Año 2014* (Dirección de Presupuestos, 2013),

que incluyó la proyección financiera para el período 2015-2017, quedó en evidencia que el espacio presupuestario no permitía financiar una reforma educacional estructural. En un escenario macrofiscal de convergencia hacia un balance estructural del 0% del PIB en la formulación del presupuesto para 2018, las holguras fiscales estimadas en el *Informe de Finanzas Públicas* confirmaron la necesidad de generar nuevas fuentes de financiamiento para la reforma educacional (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
Chile: estimaciones de octubre de 2013 sobre balance estructural
y holgura fiscal, 2014-2017
(En porcentajes del PIB)

	2014	2015	2016	2017
Meta de balance estructural	-1,0	-0,75	-0,50	-0,25
Holgura fiscal	0,0	0,30	0,50	0,60

Fuente: Dirección de Presupuestos, *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014*, Santiago, 2013.

En octubre de 2013 se presentó el programa de gobierno de Michelle Bachelet para el período 2014-2018, que contenía como uno de los ejes centrales la implementación de una reforma tributaria estructural, con cuatro objetivos: i) recaudar el 3% del PIB; ii) mejorar la distribución del ingreso después del pago de impuestos (recaudar en forma progresiva); iii) reducir la evasión y la elusión, y iv) crear nuevos incentivos al ahorro y la inversión.

Los resultados de las elecciones parlamentarias de noviembre de 2013 conformaron un escenario legislativo favorable para aprobar la reforma tributaria: la Nueva Mayoría consiguió la elección de 67 diputados de un total de 120, y de 21 senadores de los 38 que componen la Cámara Alta.

En la segunda vuelta presidencial (diciembre de 2013) el debate ya no estaba centrado en si habría reforma o no, ni se discutía la responsabilidad fiscal, sino cómo debía ser la reforma tributaria, es decir, qué modificaciones se realizarían al sistema impositivo, con miras a obtener una mayor recaudación.

C. Cierre del diseño técnico tributario y su debate en el Congreso de 2014

La segunda administración de la Presidenta Bachelet comenzó el 11 de marzo de 2014. En su primer discurso, reafirmó que la reforma tributaria se realizaría y que el proyecto de ley ingresaría a trámite legislativo en los primeros meses de su mandato. El objetivo de enviar el proyecto de ley al inicio del gobierno era que la aprobación se concretara en 2014,

para consolidar la posición fiscal y asegurar los recursos para la reforma educacional. En marzo, la reforma ya se había debatido a nivel general, pero se hacía evidente que el debate más específico predominaría tanto en el proceso de aprobación como en su posterior implementación. En este sentido, la discusión sobre el modo de recaudar y los efectos que la reforma tendría en la ciudadanía comenzó a ganar cada vez más espacio.

A fines de marzo de 2014, el proyecto de ley de reforma tributaria se envió al Congreso Nacional y se inició el debate en la Cámara de Diputados. Su paso por el Congreso tuvo dos momentos clave que se analizarán en profundidad en esta sección: la señal política que dio la Cámara de Diputados con su tramitación y aprobación en menos de dos meses y el acuerdo tributario transversal suscrito con todos los senadores de la Comisión de Hacienda, que marcó el inicio de un nuevo pacto fiscal sobre la base de una recaudación en régimen del 3% del PIB y de que la mayor carga tributaria debía recaer sobre la población de más altos ingresos.

El proceso de aprobación legislativa de la reforma tributaria exigió extensas discusiones, que persistieron en la etapa de implementación y dieron origen a la necesidad de realizar simplificaciones (véase la sección G). La discusión tuvo diversos elementos: en primer lugar, un debate político sobre la desigualdad: quiénes pagan los impuestos y cómo los pagan; en segundo lugar, una discusión económica centrada en los efectos que tendría la reforma en la economía chilena; en tercer lugar, un debate general sobre la sostenibilidad fiscal para hacer frente a las demandas del programa de gobierno; finalmente, un debate tributario enfocado en los aspectos técnicos y en los instrumentos utilizados para recaudar¹³.

1. La aprobación en la Cámara de Diputados

El proyecto de ley fue enviado a trámite legislativo el 31 de marzo de 2014. Se presentó en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y en el debate se develaron los resultados preliminares de la votación. Los diputados de la oposición señalaron que votarían en contra, reduciendo el espacio político para una negociación con el gobierno.

En paralelo, los diputados del oficialismo cerraron filas en apoyo a la reforma tributaria y, tras una revisión del proyecto de ley, se alcanzó un acuerdo con el gobierno que establecía que la reforma tributaria se aprobaría con algunas modificaciones. Estas consistieron en dos paquetes de indicaciones, que incluían cinco medidas principales: i) la exención de gravámenes para los vehículos diésel particulares de carácter comercial; ii) la gradualidad de los cambios del IVA a la construcción; iii) la exención del pago de 0,03 unidades tributarias mensuales (UTM) (19 dólares) por

¹³ El debate de cada una de estas materias se presenta en la sección D.

litro de alcohol puro de sobretasa como medida de protección a los pequeños productores de alcoholes; iv) el alza del impuesto al tabaco, con la finalidad de evitar comprometer la meta de recaudación, y v) una propuesta mejorada de fortalecimiento del Servicio de Impuestos Internos (SII).

La Comisión de Hacienda aprobó el proyecto de ley de reforma tributaria con las indicaciones presentadas y lo despachó a la sala de la Cámara de Diputados. Tras dos jornadas de discusión en el plenario de la Cámara, el 14 de mayo de 2014 se aprobó el proyecto de ley.

La aprobación de la reforma tributaria en la Cámara de Diputados no estuvo exenta de un debate áspero, con fuertes críticas por parte de la oposición. El clima mediático fue intenso ante la oposición del mundo empresarial a la reforma y un contexto económico de desaceleración. La decisión política de aprobar el proyecto de ley en menos de dos meses tuvo al menos dos consecuencias: el aplazamiento de un posible espacio de debate y acuerdo con la oposición, y un costo comunicacional que acompañó el trámite legislativo restante.

La aprobación del proyecto de ley de reforma tributaria en la Cámara de Diputados fue una señal de que habría reforma tributaria en 2014. Pero la relevancia de la tramitación en la Cámara de Diputados no solo radicaba en entregar señales políticas, sino también en la necesidad de contar con los recursos financieros necesarios para la discusión presupuestaria de 2015. Esto exigía que la ley tributaria empezara a regir antes de octubre de 2014 y, efectivamente, entró en vigor el 29 de septiembre de ese año.

2. El acuerdo transversal en el Senado

A fin de dar certeza de que los cambios que se estaban aprobando serían sostenibles, la segunda instancia de tramitación legislativa de la reforma tributaria se enmarcó en un acuerdo transversal, suscrito entre el Ministro de Hacienda y todos los senadores pertenecientes a la Comisión de Hacienda. Dado que los cambios estructurales generan encendidas polémicas, la certidumbre que puede entregar un acuerdo de este tipo a todos los actores del país es muy bienvenida. Por otro lado, un pacto fiscal permite la sostenibilidad, asegurando que la reforma estructural implementada sea estable y duradera.

En la primera semana de junio se presentó el proyecto de ley en la Comisión de Hacienda del Senado, donde se profundizaron diversos debates de la reforma. Después de esta exposición, la Comisión de Hacienda del Senado invitó a una serie de audiencias a exministros de hacienda y a otros expertos para comentar el proyecto de ley desde sus diversas experiencias y puntos de vista. No existió consenso entre estas visiones, pero se entreabrió el espacio para un mayor diálogo.

Desde un primer momento, se identificó que el principal punto de desencuentro que presentaba el proyecto original era la obligatoriedad de la renta atribuida¹⁴. A pesar de que existían otros temas puntuales, en la mayoría de ellos se logró encontrar un equilibrio que dejara conformes a todas las partes involucradas. El acuerdo tributario se alcanzó al determinar el carácter voluntario de la renta atribuida, estableciéndose dos sistemas de tributación para el impuesto a la renta de las empresas: el integrado con atribución de rentas (con una tasa en régimen del 25%) y el semiintegrado (con una tasa en régimen del 27%). Esta propuesta de establecer dos sistemas de tributación, aumentando la tasa de impuesto para aquellas empresas que optaran por no estar en el sistema de renta atribuida, destrabó el debate sin comprometer los objetivos centrales de la reforma tributaria, puesto que la recaudación del 3% del PIB se mantendría, el peso de la recaudación quedaría concentrado en los sectores de más altos ingresos y se fortalecerían las medidas contra la evasión y la elusión.

El beneficio asociado al acuerdo llevó a la flexibilización de todas las partes y a la firma, el 8 de julio de 2014, del Protocolo de Acuerdo por una Reforma Tributaria para un Chile más Inclusivo. Este pacto fiscal es inédito porque, por primera vez en la historia de Chile, los dos partidos tradicionales de derecha firmaron un acuerdo tributario con un gobierno de distinta postura política y los partidos oficialistas.

En el acuerdo se dejaba explícito que la recaudación del 3% del PIB no sufriría modificaciones; por lo tanto, si alguna de las medidas estipuladas tenía un impacto fiscal negativo, ese menor ingreso fiscal se compensaría. Para ello se acordó incorporar las siguientes medidas: i) la eliminación de la recuperación como pago provisional mensual del impuesto adicional asociado a las asesorías técnicas contratadas en el extranjero; ii) la eliminación del beneficio transitorio de depreciación instantánea; iii) la restricción de la deducibilidad del fondo de comercio (*goodwill*) como gasto, en el monto que excediera a la revalorización de los activos no monetarios a valor de mercado; iv) la puesta en marcha del programa de trazabilidad fiscal, destinado a controlar la aplicación de los impuestos específicos a ciertos bienes gravados, y v) la introducción de una regulación transitoria para la declaración de rentas o capitales que se encontrasen en el exterior (registro de capitales), siguiendo los estándares de la OCDE (Ministerio de Hacienda de Chile, 2014b).

Las medidas compensatorias permitían cumplir con los objetivos iniciales de recaudación que se había planteado la reforma tributaria. Las modificaciones apuntaron a perfeccionar el modo de alcanzar dichos objetivos, flexibilizando los instrumentos de recaudación y permitiendo la construcción de un pacto que consolidara la sostenibilidad fiscal.

¹⁴ Véase una definición del sistema de renta atribuida en la sección D.

Una vez firmado el acuerdo, la siguiente tarea fue incorporar las medidas acordadas al proyecto de ley original, las que se presentaron el 9 agosto de 2014. El 14 de agosto, la Comisión de Hacienda del Senado aprobó por unanimidad el proyecto de ley de reforma tributaria y cinco días después lo aprobó el Senado, con 33 votos a favor de un total de 35 senadores asistentes. Luego, el proyecto regresó a la Cámara de Diputados para que esta se pronunciara sobre los cambios introducidos en el Senado.

La aprobación de la reforma tributaria en el Senado mostró la importancia de flexibilizar posiciones con la finalidad de viabilizar una reforma sostenible. Una vez alcanzado el pacto fiscal, surgió un debate sobre los posibles efectos que tendrían las medidas pactadas en la recaudación fiscal.

3. El debate sobre la recaudación tributaria y la aprobación de la reforma en el Congreso

La firma del protocolo de acuerdo y la posterior aprobación del proyecto de ley de reforma tributaria en el Senado trajeron consigo un debate que tuvo tres aristas principales. En primer lugar, se cuestionó la capacidad de recaudación del proyecto. En segundo lugar, se debatieron las posibles modificaciones de los objetivos centrales de la reforma. En tercer lugar, se discutió si los potenciales efectos distributivos se habrían negociado a cambio del acuerdo suscrito en el Senado.

Técnicos y analistas plantearon que las modificaciones tributarias darían lugar a una recaudación total de alrededor del 2% del PIB. Sin embargo, las microsimulaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda utilizando las bases de datos del SII permitieron afirmar que la recaudación efectiva de la reforma tributaria en régimen sería de al menos 3% del PIB. El ejercicio permitió concluir que, en caso de que los contribuyentes optaran por el sistema integrado, se recaudaría un 3% del PIB; y si algunos optaban por el sistema semiintegrado, el monto sería marginalmente superior a lo presupuestado. La presentación de estos resultados en distintas instancias (seminarios, la prensa y el Congreso) despejó los cuestionamientos mencionados.

Respecto de la segunda discusión, referida al nivel de compromiso de los objetivos centrales de la reforma tributaria como consecuencia del acuerdo suscrito en la Comisión de Hacienda del Senado, el Ministerio de Hacienda destacó que este no modificó los objetivos centrales de la reforma tributaria, sino que flexibilizó las herramientas utilizadas para dar cumplimiento a dichos objetivos.

En cuanto a la negociación de los potenciales efectos distributivos, el debate se resolvió rápidamente y no logró ocupar un espacio relevante. Los impuestos seguían estando concentrados en los sectores de más altos ingresos y el pacto fiscal no modificaba (sino que potencialmente podría incrementar) el peso tributario del aumento del impuesto a la renta de las empresas.

Tras su aprobación en el Senado, el proyecto de ley de reforma tributaria ingresó a la Cámara de Diputados para el tercer trámite. En los primeros días de septiembre, la Comisión de Hacienda de la Cámara recomendó aprobar las más de 140 indicaciones realizadas al proyecto de ley original. De esta manera, el 10 de septiembre de 2014 se aprobó en el Congreso la reforma tributaria estructural, con un amplio respaldo de los diputados oficialistas y de la oposición. La aprobación dio señales en al menos tres dimensiones:

- i) la implementación del programa de gobierno (la aprobación de la reforma fue un indicador del cumplimiento de los compromisos adquiridos para el período 2014-2018);
- ii) la sostenibilidad fiscal (la aprobación dio garantías de que se contaría con los recursos públicos para el financiamiento de la reforma educacional), y
- iii) la necesidad de lograr acuerdos para realizar reformas estructurales (el acuerdo tributario transversal representó una potencial alternativa para futuras reformas).

Durante la tramitación legislativa, el debate continuó siendo intenso, incluso tras lograrse el acuerdo transversal. Más allá de las discusiones internas, durante 2014 y 2015 diversos organismos internacionales destacaron los efectos positivos que tendría la reforma tributaria en Chile. Por ejemplo, la CEPAL, en el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (CEPAL, 2015a), estimó que los ingresos tributarios habían registrado un aumento del 9,3%, impulsados por un alza del 14% de la recaudación del impuesto sobre la renta, producto de la reforma tributaria de 2014. La OCDE, en su estudio económico de Chile (OCDE, 2015d), planteó que con la reforma tributaria se lograría aumentar la recaudación en relación con el PIB, ya que en 2013 esta relación era la segunda más baja de los países miembros de la organización. En el informe nacional de Chile (FMI, 2015d), el FMI afirmó que la reforma tiene el potencial para conducir al país por un camino de mayor crecimiento económico durante las próximas décadas, ya que las deficiencias que presenta el país en cuanto a infraestructura y capital humano han restringido el crecimiento de la productividad. Por lo tanto, enfrentar estas brechas permitiría un crecimiento sustantivo del PIB.

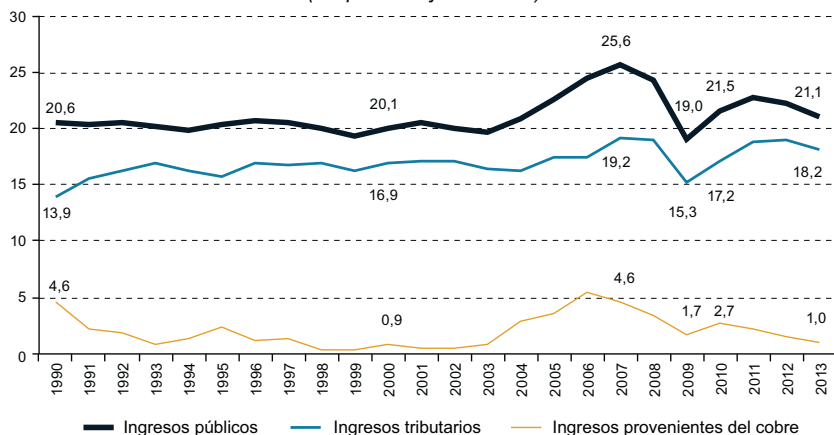
De las diversas declaraciones y estudios que evidencian el apoyo de los organismos internacionales a la reforma tributaria de 2014, se concluye que el acalorado debate y las críticas internas no encontraron eco a nivel internacional. El debate externo se basó, principalmente, en los aspectos técnicos de la reforma, mientras que en Chile la discusión estuvo dominada por la economía política, las posturas ideológicas y los distintos intereses y estrategias de poder.

D. La reforma tributaria de 2014

1. Una reforma estructural

Diversos factores llevaron a plantear la necesidad de realizar una reforma tributaria en 2014. En primer lugar, Chile había mantenido un crecimiento sostenido en los últimos 20 años (1993-2013): la tasa de crecimiento anual fue en promedio del 5,2% y el ingreso per cápita se duplicó en dicho período (véase el gráfico III.1); sin embargo, tanto los ingresos públicos¹⁵ como la presión tributaria se mantuvieron estables y por debajo del nivel de desarrollo del país (véase el gráfico III.8).

Gráfico III.8
Chile: ingresos públicos, ingresos tributarios e ingresos
provenientes del cobre, 1990-2013
(En porcentajes del PIB)



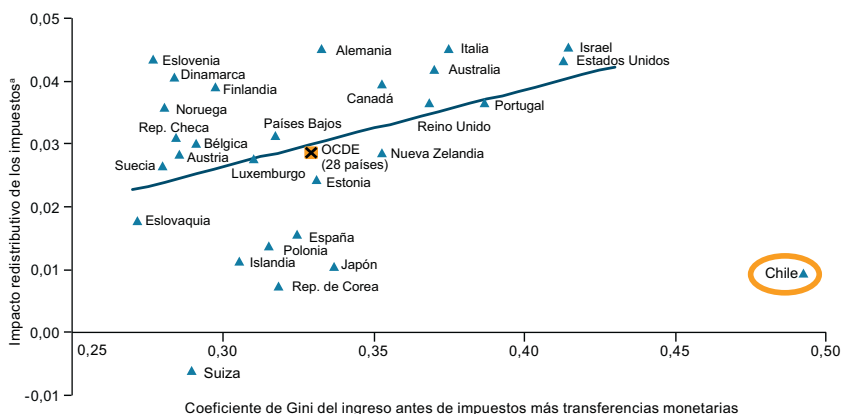
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Dirección de Presupuestos, información oficial.

En segundo lugar, el sistema tributario no estaba mejorando la distribución del ingreso. La información de la OCDE sobre la progresividad de los sistemas impositivos sitúa a Chile fuera del rango y lo señala como uno de los dos países de esa organización con menor impacto distributivo en su sistema tributario (véase el gráfico III.9).

¹⁵ Los ingresos públicos alcanzaron un 25,6% del PIB en 2007, debido principalmente a los ingresos provenientes de los altos precios del cobre, y disminuyeron a un 19% del PIB en 2009 a causa de la crisis financiera internacional (véase el gráfico III.8).

Gráfico III.9

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): efecto distributivo y progresividad del sistema tributario, 2012



Fuente: I. Joumard y M. Pisu, *Less Income Inequality and More Growth, Are they Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers across OECD countries*, París, 2012.

^a El impacto se mide como la diferencia entre el coeficiente de concentración del ingreso antes de impuestos, incluidas las transferencias, y el que se obtiene a partir del ingreso disponible tras el pago de impuestos.

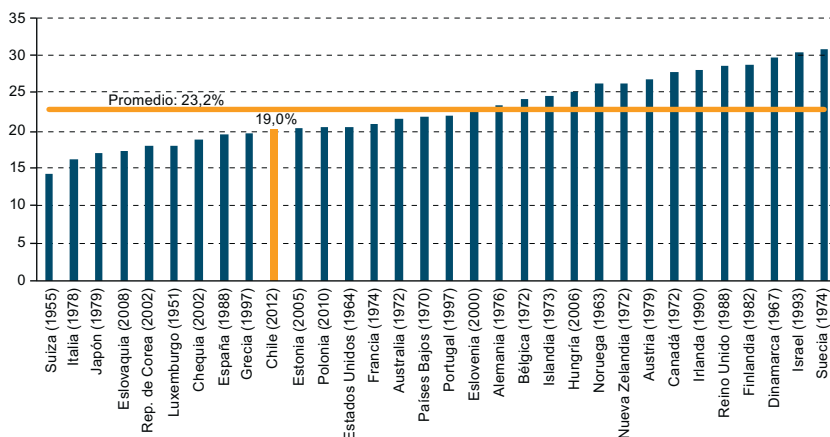
En tercer lugar, se requería financiar en forma responsable la reforma educacional. En cuarto lugar, el debate tributario se había postergado por casi 24 años, período en el que solo se habían realizado mejoras o modificaciones al sistema impositivo.

La reforma tributaria de 2014 es considerada una reforma estructural al menos por dos elementos. Primero, porque propone una recaudación considerable para reformas de este tipo: un 3% del PIB. Esta cantidad de recursos tiene que ver con una lógica de responsabilidad fiscal, ya que se sustenta en que los gastos públicos permanentes del Estado deben ir acompañados de ingresos permanentes. Segundo, los cambios de la estructura del impuesto a la renta y, en particular, de la renta del capital son profundos; por lo tanto, desde el área técnico-tributaria, esta reforma cambia la estructura impositiva proponiendo un nuevo sistema de impuesto a la renta.

El aumento de la carga tributaria no estuvo exento de crítica. Sin embargo, este debate ocupó un reducido espacio de tiempo, ya que los antecedentes respaldaban sólidamente este aumento, para que la carga tributaria se adecuase al nivel de desarrollo de Chile.

En el gráfico III.10 se compara la carga tributaria de Chile con la del resto de países de la OCDE cuando estos últimos alcanzaron un PIB per cápita similar al de Chile en 2012. Ese año, la carga impositiva de Chile alcanzó un 19% del PIB, ubicándose por debajo del promedio de la OCDE (un 23,2% del PIB), es decir que presentaba un nivel inferior a su nivel de desarrollo.

Gráfico III.10
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):
carga tributaria con similar PIB per cápita^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), información oficial.

^a La carga tributaria no incluye las contribuciones a la seguridad social. El año que se muestra entre paréntesis es aquel en que cada país presentó un ingreso per cápita similar al de Chile en 2012.

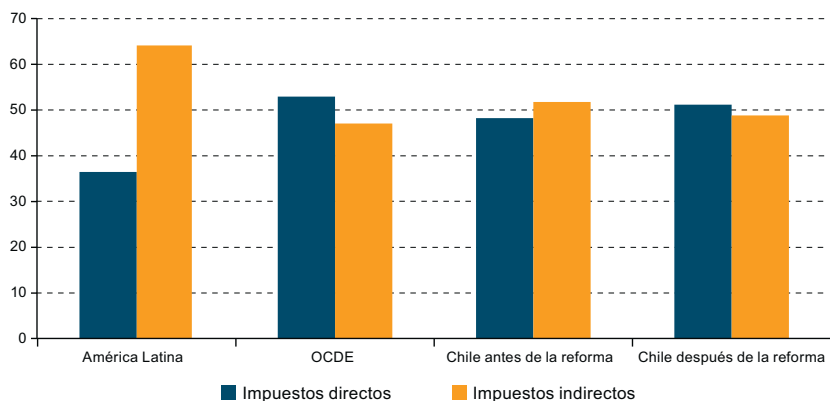
El aumento de la recaudación como consecuencia de la reforma debería elevar la carga tributaria, acercando a Chile al promedio que tenían los países de la OCDE al momento de alcanzar un nivel de desarrollo similar (Ministerio de Hacienda de Chile, 2014a)¹⁶.

En el gráfico III.11 se presenta la participación de los impuestos directos e indirectos en los ingresos fiscales de América Latina, la OCDE y Chile antes y después de la reforma tributaria. En términos generales, los países que registran menores índices de desigualdad e ingresos per cápita superiores tienden a tener estructuras tributarias más equilibradas en cuanto a la recaudación de impuestos directos y la de impuestos indirectos (CEPAL, 2013a). En cambio, las economías en desarrollo tienden a presentar estructuras tributarias con mayor proporción de impuestos indirectos.

En 2013, los tributos indirectos en Chile representaban una parte importante de los ingresos fiscales, superior a la de los impuestos directos (situación similar al promedio de los países de América Latina), lo que se trató de revertir con el aumento del impuesto a la renta. El objetivo era alcanzar una estructura de tributos directos e indirectos conforme a las cifras de los países de la OCDE, que presentan una participación mayor de tributos directos.

¹⁶ Los países de la OCDE alcanzaron en promedio en 1982 (30 años antes) un ingreso per cápita similar al de Chile en 2012, con una carga tributaria del 23,2%.

Gráfico III.11
América Latina, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)
y Chile: proporción de distintos impuestos^a
(En porcentajes de la recaudación total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), información oficial, y Ministerio de Hacienda de Chile, *Estado de la Hacienda Pública 2014*, Santiago, 2014.

^a Las cifras de América Latina, la OCDE y Chile antes de la reforma corresponden a promedios simples de 2013. Los datos de Chile después de la reforma corresponden a una proyección a 2018.

Factores tales como la estructura tributaria (impuestos indirectos frente a impuestos directos), el nivel de la carga impositiva y el crecimiento del ingreso per cápita en Chile pusieron en evidencia la necesidad de llevar adelante una reforma para aumentar la presión tributaria. Asimismo, haber postergado durante tantos años una discusión sobre la estructura tributaria ayudó en parte a que el principal punto de debate no fuera la meta de recaudación, sino el modo de recaudar. Desde el inicio de las campañas presidenciales de 2013, se instaló la idea de realizar una reforma tributaria estructural en el período 2014-2018, que se caracterizaría por establecer una meta de recaudación elevada e implementar un nuevo sistema de tributación que mejorara la distribución del ingreso. Esta reforma favorecería la gobernabilidad del crecimiento económico, acercando la estructura tributaria a las de países desarrollados de manera acorde al ingreso per cápita y al nivel de desarrollo de Chile.

2. Principales contenidos

El diseño de la reforma tributaria estuvo condicionado, entre otros factores, por la alta meta de recaudación y el esperado efecto distributivo. El objetivo de recaudación del 3% del PIB suponía modificar los impuestos que tuvieran el mayor efecto posible, es decir, encontrar una lógica que permitiera cumplir con el objetivo de recaudación y que además mejorara la distribución del ingreso,

avanzando hacia una estructura más equilibrada de impuestos directos e indirectos. En este contexto, se realizaron modificaciones en al menos siete áreas, que se indican a continuación (Ministerio de Hacienda de Chile, 2014a y 2015a).

a) Aumento de impuestos directos

La reforma tributaria de 2014 se centró en el alza del impuesto a la renta de las empresas, por su importante recaudación fiscal y porque apunta a cumplir uno de sus principales objetivos: mejorar la distribución del ingreso. En este sentido, por medio del aumento de los impuestos directos, se intentaba aplicar un tratamiento similar a las rentas del trabajo y a las rentas del capital.

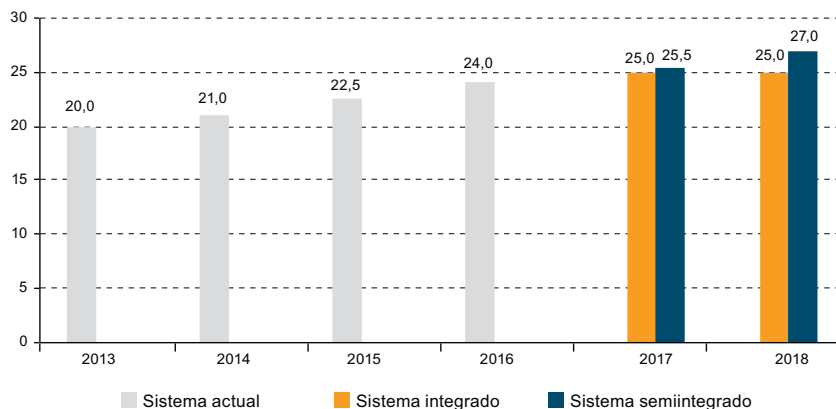
Uno de los principales hitos fue la eliminación del Fondo de Utilidades Tributarias (FUT)¹⁷ a partir del 1 de enero de 2017, que se utilizó en la mayoría de los casos para postergar de manera indefinida el pago de impuestos, convirtiéndose en una herramienta de elusión en la legislación previa a la reforma. Entre otras modificaciones, se incorporaron las siguientes: i) se puso fin a los retiros para reinvertir dentro de los 20 días, por lo tanto, se debía tributar por todo retiro efectuado desde una empresa hacia un contribuyente; ii) no se podría diferir la tributación de los retiros en exceso, de modo que toda utilidad distribuida debería pagar impuestos, a excepción de las devoluciones de capital, las distribuciones de ingresos no constitutivos de rentas y las rentas exentas de impuestos finales, y iii) se puso fin a la imputación de las pérdidas a las utilidades de ejercicios anteriores (*carry back*).

El objetivo principal de estas modificaciones fue ampliar la base sobre la que tributan las empresas y las personas, con el fin de aumentar la recaudación, además de contribuir a la equidad tributaria; esto implica que los contribuyentes de mayores ingresos aportarían más a la recaudación, de manera que esta fuera progresiva. Para ello, además de eliminarse el FUT, se crearon dos regímenes: el sistema integrado y el sistema semiintegrado.

Junto con la ampliación de la base tributaria, se estableció el aumento gradual del impuesto a la renta de las empresas del 20% al 25% entre 2014 y 2017 en el sistema integrado, siendo del 25,5% en 2017 y del 27% en 2018 en el sistema semiintegrado (véase el gráfico III.12), y la reducción de la tasa marginal máxima de la renta de las personas (impuesto global complementario) del 40% al 35% a partir de enero de 2017.

¹⁷ El FUT era un mecanismo que permitía diferir el pago de impuestos a la renta que recaía sobre las utilidades retenidas en una empresa. Véase mayor información en Yáñez (2012b) e información oficial del SII.

Gráfico III.12
Chile: impuesto a la renta empresarial, 2013-2018
 (En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile, *Estado de la Hacienda Pública 2014*, Santiago, 2014.

La tasa del impuesto a la renta empresarial aumentará 7 puntos porcentuales en tres años y tres meses, incremento sustantivo si se compara con lo ocurrido entre 1991 y 2013, período en que se registró un aumento de 5 puntos porcentuales. En 2018, la tasa se ubicará entre el 25% y el 27%, por debajo del promedio de América Latina en 2013 (véase el gráfico III.8).

El sistema integrado con atribución de rentas establece que las personas naturales deben tributar conforme al total de las rentas del capital generadas por las empresas que directa o indirectamente les pertenecen. Estas rentas forman parte de la base imponible de sus propietarios en el año en el que fueron generadas, gravándose de acuerdo con los tramos correspondientes del impuesto global complementario. Por lo tanto, este sistema integra el impuesto a la renta empresarial con el impuesto a las personas naturales, lo que se expresa en que el impuesto de primera categoría se deduce en su totalidad como crédito del impuesto global complementario o adicional del contribuyente final. Lo novedoso del sistema de renta atribuida no es la integración, sino el momento de pago de los impuestos: deben pagarse anualmente y no podrán postergarse de forma indefinida.

Bajo el régimen semiintegrado, los propietarios de empresas solo pagarán impuestos sobre los retiros o dividendos que obtengan de ellas, difiriendo el pago de los impuestos finales asociados a las utilidades que las empresas retengan y destinen al ahorro o al financiamiento de nuevas inversiones. No obstante, a diferencia del sistema anterior (FUT), la ley establece nuevas normas de control con la finalidad de que este incentivo no se utilice como un instrumento de elusión tributaria.

El impuesto a la renta (de primera categoría) pasa a constituir un crédito contra el impuesto global complementario o adicional (según corresponda). Sin embargo, en el sistema semiintegrado solo será crédito deducible de los impuestos finales el 65% del impuesto de primera categoría. Así, el máximo que se pagará por los retiros alcanzará una tasa efectiva del 44,45%. Este segundo régimen vela por la equidad horizontal entre las rentas del capital y del trabajo, por cuanto, al diferirse el pago de impuestos, la menor tasa impositiva que pagan las rentas del capital se compensa con una mayor tasa, al distribuirse las utilidades de los dueños finales.

En los impuestos directos, se introdujeron nuevas regulaciones para las inversiones en el extranjero. En este contexto, los contribuyentes que presenten inversiones en el extranjero deberán dar aviso al SII, especificando los montos y tipos de inversión. En caso de no presentar esta información, el servicio asumirá que hubo retiro de dichas inversiones y aplicará las normas de los impuestos a la renta más un 10% adicional de sanción que, en el caso de la tributación más alta del sistema semiintegrado, podrá llegar al 54,45%.

Los contribuyentes que inviertan en paraísos fiscales deberán informar anualmente al SII, para suplir la falta de acceso a la información sobre el destino y uso de estas inversiones, que fueron foco de evasión y elusión bajo el sistema del FUT. Los contribuyentes serán sancionados en caso de no facilitar la información.

Las inversiones en Chile tendrán un control sustantivo, con la finalidad de evitar que se conviertan en foco de elusión. Para ello, se establecieron diversos criterios o indicadores que permitirán establecer si una sociedad de inversiones es utilizada por sus dueños con el fin de eludir o disminuir su carga tributaria. Además, se establece que la entrega de información incompleta o falsa sobre las inversiones (en el extranjero o en Chile) será sancionada como delito tributario con multas del 50% al 300% del valor del tributo eludido y con pena de cárcel que podrá alcanzar los cinco años.

A partir de 2015, se derogó el régimen contemplado en el artículo 14 bis de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que permitía a los contribuyentes no pagar impuestos mientras no retiraran las utilidades. De igual manera, a contar de 2015, se derogó el régimen contenido en el artículo 14 quáter de dicha ley, que establecía una exención del impuesto de primera categoría por la parte de la base imponible que alcanzara 1.440 UTM (equivalentes a 91.500 dólares a diciembre de 2015). Estos regímenes históricamente fueron mal utilizados y no contribuyeron a reducir el costo de cumplimiento asociado a la contabilidad completa en proporción a los gravámenes correspondientes; además, la eliminación está en consonancia con el objetivo de avanzar hacia la equidad tributaria.

Finalmente, se estableció un sistema voluntario de declaración de bienes o rentas que se encontraran en el extranjero y que, habiendo estado afectos a impuestos en Chile, no hubieran sido oportunamente gravados. Para ello se estableció una tasa única del 8% sobre activos y saldos de cuentas, que reemplaza a los impuestos correspondientes. Este beneficio tributario se extendió por el año calendario 2015, y solo podían acceder a él los contribuyentes domiciliados, residentes o constituidos en Chile con anterioridad al 1 de enero de 2014, evitando el ingreso de capitales de contribuyentes extranjeros que intentan acogerse a este régimen especial. A partir de la declaración de capitales en el extranjero, el SII posee la facultad de requerir información de las rentas y bienes declarados a instituciones bancarias, y la Unidad de Análisis Financiero (UAF) tiene acceso permanente y sin restricciones a esta información. Una vez finalizada la repatriación de capitales, las ganancias generadas serán gravadas con la tasa de impuesto a la renta correspondiente al tramo de ingreso del contribuyente. Esta medida fue muy debatida, sin embargo, los resultados superaron todas las estimaciones preliminares (véase el punto 4 de esta sección).

b) Incentivos al ahorro y la inversión y tributación de pequeñas y medianas empresas

La eliminación del FUT fue uno de los puntos clave del debate de la reforma tributaria de 2014. El principal argumento en contra era que desincentivaría la inversión. Sin embargo, tanto en la etapa de diseño de la reforma como en su posterior tramitación legislativa, se consideró la necesidad de aplicar nuevos incentivos al ahorro y la inversión, para lograr un equilibrio económico cuando la reforma estuviera en marcha.

La reforma tributaria introdujo incentivos para empresas de diversos tamaños. En primer lugar, para las empresas con ventas de hasta 100.000 UF (3,6 millones de dólares a diciembre de 2015) permite una rebaja de hasta un 20% de la renta líquida imponible a las utilidades que se mantengan invertidas para el caso de contribuyentes que se acojan al sistema integrado con atribución de rentas, y del 50% para aquellos acogidos al sistema semiintegrado. Ambos regímenes establecen un tope de 4.000 UF (145.000 dólares a diciembre de 2015) de rebaja en la base imponible.

Para las personas naturales se introdujeron mecanismos de ahorro e inversión, la movilidad entre ellos y la universalidad de instrumentos elegibles para el ahorro previsional voluntario (APV). Estos consisten en el descuento de la declaración de impuestos anual como crédito contra el impuesto global complementario (o segunda categoría), de un 15% del ahorro neto positivo utilizado.

Las empresas de menor tamaño tributarán en un sistema simplificado (artículo 14 ter del Código Tributario), que se perfeccionó y amplió con la reforma. Todos los beneficios incluidos en el artículo

14 ter significarán un aumento del flujo de caja de las empresas y un mayor capital de trabajo, lo que mejorará su liquidez. Por ejemplo, las empresas con ventas anuales inferiores a 50.000 UF (1,8 millones de dólares a diciembre de 2015) podrán acogerse a este sistema, que estipula que tributarán sobre la base de las facturas pagadas; es decir, para el cálculo del impuesto no se considerarán las facturas emitidas que no hayan sido pagadas. Asimismo, podrán descontar los gastos realizados, deduciendo la compra de insumos. A contar de 2017, las empresas que se acojan a este artículo podrán eximirse del pago del impuesto de primera categoría, ya que sus dueños tributarán solo por el impuesto global complementario.

Desde 2015, las empresas con ventas de hasta 25.000 UF (0,9 millones de dólares a diciembre de 2015) pueden postergar el pago del IVA hasta por dos meses; a partir de 2016, este beneficio se amplió a las empresas con ventas inferiores a 100.000 UF (3,6 millones de dólares a diciembre de 2015). Estos contribuyentes tendrán además derecho a utilizar la depreciación instantánea, lo que significa que todos los activos adquiridos durante el año pasan a ser gastos, incluidos los bienes usados.

La reforma tributaria de 2014 modificó también el sistema de renta presunta. Este favorece a los contribuyentes a quienes, por la naturaleza de sus negocios y el tamaño de sus empresas, les resulta difícil o muy costoso tributar bajo el régimen general de renta efectiva según contabilidad completa. Se trata de empresas con economías de escala muy bajas y, por tanto, el costo de llevar la contabilidad puede llegar a ser más alto que sus ingresos. Este sistema está disponible para tres sectores productivos: agricultura, minería y transporte. Antes de la reforma tributaria, las normas establecidas favorecían a empresas medianas y grandes, con límites elevados de ventas para acogerse al sistema de renta atribuida (véase el cuadro III.2). Los límites correspondían a 42.000 UF para la minería (1,53 millones de dólares), 14.000 UF para la agricultura (508.000 dólares) y 5.200 UF para el sector de transporte (189.000 dólares), todas cifras a diciembre de 2015. En 2014 se redujo el límite máximo de ventas de las empresas que pueden acogerse al sistema de renta presunta a 17.000 UF en el caso de minería (618.000 dólares), 9.000 UF en la agricultura (327.000 dólares) y 5.000 UF en el transporte (182.000 dólares), todos montos a diciembre de 2015. Los nuevos límites de venta para acceder al sistema de tributación de renta presunta permitieron que el 95% de las empresas que estaban en el sistema continuaran en él. Sin embargo, el 5% restante representa a 6.000 empresas aproximadamente y al 50% de las ventas del total de empresas del sistema de renta presunta antes de la reforma tributaria. Así, esta medida apuntó a disminuir la evasión y la elusión de los contribuyentes medianos y grandes que deberían declarar sus impuestos bajo el sistema de renta efectiva.

Cuadro III.2
Chile: sistema de renta presunta, enero de 2016

Sector productivo	Límite de ventas anuales antes de la reforma tributaria (2014)		Límite de ventas anuales después de la reforma tributaria (2014)	
	Unidades de fomento (UF)	Dólares	UF	Dólares
Minería	42 000	1 530 000	17 000	618 000
Agricultura	14 000	508 000	9 000	327 000
Transporte	5 200	189 000	5 000	182 000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda de Chile, *Estado de la Hacienda Pública 2014*, Santiago, 2014.

Para evitar la elusión en el régimen de renta presunta, se introdujeron las siguientes normas de ingreso y permanencia: i) se calculará la totalidad de ingresos obtenidos entre empresas relacionadas, ya sea que provengan de actividades sujetas al régimen de renta efectiva o de renta presunta; ii) se deberá sumar al límite de ventas la totalidad de los ingresos por ventas y servicios obtenidos entre empresas relacionadas, aun cuando no realicen la misma actividad por la que se acoge el respectivo contribuyente al régimen de renta presunta.

c) Tributación en el mercado inmobiliario

La reforma tributaria se instaló como una oportunidad para abrir el debate sobre la tributación del mercado inmobiliario, que había sido largamente postergado. Las modificaciones tributarias en esta dimensión cumplían dos funciones principales: recaudar una cantidad significativa de recursos (cerca del 0,4% del PIB) y avanzar hacia la equidad tributaria, puesto que los impuestos se concentrarían en los contribuyentes de más altos ingresos.

Uno de los impuestos modificados fue el IVA a la construcción. En 1987 se creó un crédito especial (gasto tributario) para las empresas constructoras, beneficio calculado como un monto equivalente al 65% del IVA asociado a la venta de viviendas construidas. En 2008 se estableció que en adelante el beneficio se aplicaría solo a viviendas cuyo valor no excediera las 4.500 UF (163.000 dólares a diciembre de 2015), con un tope de 225 UF (8.152 dólares a diciembre de 2015) de subsidio por vivienda. En consonancia con las modificaciones de 2008, la reforma tributaria focalizó aún más este gasto tributario restringiendo el crédito a aquellos inmuebles habitacionales con un valor de hasta 2.000 UF (72.000 dólares a diciembre de 2015). Esta modificación contempló una implementación gradual desde un monto máximo de 4.000 UF (144.000 dólares a diciembre de 2015) en 2015, 3.000 UF (109.000 dólares a diciembre de 2015) en 2016 y 2.000 UF a partir de 2017.

La segunda modificación en este sector refiere a la incorporación del IVA a la venta de bienes inmuebles realizada por contribuyentes

habituales. Antes de esta modificación, solo se gravaba con IVA la venta de viviendas de propiedad de constructoras, edificadas completamente por ellas o que en parte hubieran sido construidas por un tercero para ellas. Por ende, la transacción de bienes inmuebles estaba exenta del pago de IVA. La experiencia internacional indicaba que correspondía aplicar este tipo de impuesto a las actividades inmobiliarias, al igual que a las otras actividades que generaban valor agregado.

La medida consiste en aplicar el IVA al margen existente entre la constructora y la inmobiliaria. No obstante, esta norma no rige para beneficiarios de subsidios habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ya sea que se utilice para financiar parte o la totalidad de la vivienda.

En tercer lugar, se modificó la tributación a la ganancia del capital que perciben las personas naturales con la venta no habitual de inmuebles. Antes de la reforma tributaria de 2014, la ley estipulaba que la compraventa de inmuebles no habituales no constituía renta, a excepción de aquellas que formaran parte del activo de una empresa. A partir de la reforma, se considera la ganancia de capital como ingreso no constitutivo de renta en caso de que se enajenen bienes después de un año de su adquisición o transcurridos cuatro años desde la adquisición o construcción si se trata de subdivisión de terrenos urbanos o rurales y de venta de edificios por pisos o departamentos, en ambos casos con un tope máximo de 8.000 UF (290.000 dólares a diciembre de 2015) de ganancia de capital, con independencia del número de compraventas que se efectúen o de bienes raíces que tenga el vendedor. De esta forma, se deberá tributar la venta de bienes inmuebles con una ganancia mayor de 8.000 UF, siendo la base imponible la ganancia de capital que supere ese límite.

Ante la eventualidad de una venta, en forma transitoria, los contribuyentes podían tasar su propiedad en el SII (el plazo venció el 30 de junio de 2016), con la finalidad de establecer el valor de mercado de la propiedad, explicitando el valor de adquisición reajustado más los desembolsos incurridos que hubieran afectado el valor del bien inmueble. Al momento de la venta, a los bienes raíces que generen una ganancia superior a 8.000 UF se les aplicará el impuesto global complementario o un impuesto sustitutivo único del 10%. Este beneficio de 8.000 UF permite que el impuesto se concentre en los contribuyentes de mayores ingresos.

Todos los inmuebles adquiridos con anterioridad al 1 de enero de 2004 quedan sujetos a la ley vigente previa a la reforma de 2014. En el caso de las propiedades heredadas, el impuesto a la herencia constituye crédito respecto de la ganancia de capital.

d) Impuestos a las transacciones financieras

El impuesto de timbres y estampillas es considerado un IVA a las transacciones financieras. En Chile, en los impuestos indirectos se ha intentado conservar un tratamiento similar. En este contexto, con las modificaciones implementadas en 2010 y 2012, el impuesto de timbres y estampillas se disminuyó del 0,6% al 0,4%. De acuerdo con estimaciones de Yáñez (2012a), un IVA del 19% en las transacciones financieras tendría un equivalente en el impuesto de timbres y estampillas del 0,07% mensual, con un tope del 0,8% anual.

Dado que en los impuestos indirectos debe tenderse a una estructura tributaria pareja, con la reforma, el impuesto de timbres y estampillas se incrementó del 0,033% mensual (con un máximo del 0,4% anual) al 0,066% mensual (con un tope del 0,8% anual). Para las operaciones de créditos hipotecarios enmarcadas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 (DFL 2)¹⁸ (en general, inmuebles que adquiere la clase media), el impuesto de timbres y estampillas mantendrá la tasa actual del 0,2%. Las empresas de menor tamaño (con ventas inferiores a 60.000 UTM, equivalentes a 3,8 millones de dólares a diciembre 2015) no se verán afectadas por este impuesto, ya que podrán descontarlo de sus pagos de IVA.

e) Protección del medio ambiente

Uno de los objetivos centrales de los impuestos destinados a la protección del medio ambiente es enfrentar la desigualdad en esta dimensión, ya que ciertos problemas ambientales —como el deterioro y la contaminación atmosférica— afectan mayormente la calidad de vida de la población más vulnerable.

Con la finalidad de contribuir a la protección del medio ambiente, la reforma tributaria introdujo impuestos verdes, gravando con dos tipos de impuestos a aquellas actividades que generan externalidades negativas. El primero corresponde a un gravamen a las fuentes fijas de emisiones de dióxido de carbono, dióxido de azufre, óxido de nitrógeno y material particulado. Específicamente, se grava a los establecimientos cuyas fuentes de energía estén conformadas por calderas o turbinas cuya potencia térmica sea igual o mayor de 50 megavatios térmicos (MWt). Para los contaminantes globales (dióxido de carbono), se fijó un impuesto de 5 dólares por tonelada emitida. Para los contaminantes locales (material particulado, óxido de nitrógeno y dióxido de azufre), el impuesto se calcula de acuerdo con el costo social de la contaminación a partir de las diferencias de capacidad de dispersión de contaminantes y el tamaño de la población expuesta. Se excluyó del pago de impuestos a los establecimientos que operan con biomasa.

¹⁸ El DFL 2 refiere a aquellas propiedades con una superficie menor a 140 metros cuadrados construidos.

El segundo impuesto se aplica a los vehículos motorizados nuevos livianos y medianos, sobre la base del daño ambiental que ocasionarán durante su vida útil. Este gravamen debe ser pagado en la Tesorería General de la República, antes de la inscripción del vehículo en el Servicio de Registro Civil e Identificación. La evidencia internacional muestra que los impuestos a los vehículos deben ser calculados de acuerdo con sus emisiones de contaminantes. La fórmula estipulada en la reforma tributaria sigue esta práctica, de conformidad con las tendencias de los países desarrollados. Este impuesto se paga por única vez, en UTM, y la fórmula contempla la medición del rendimiento urbano y de las emisiones de óxido de nitrógeno, información proporcionada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones¹⁹.

Esta medida se aplicó gradualmente con la finalidad de incentivar la comercialización de nuevas tecnologías. Para ello, en el cálculo del gravamen total que debe cancelar el propietario de un automóvil, progresivamente se le dará un peso mayor a las emisiones de óxido de nitrógeno. Por ejemplo, hasta diciembre de 2015 el factor asociado al óxido de nitrógeno era de 60, para 2016 aumentó a 90 y a partir de 2018 será de 120. Esto resulta relevante, puesto que los vehículos diésel son los que producen mayores emisiones de óxido de nitrógeno. En Europa, el 1 de septiembre de 2015 entró en vigor la norma Euro 6, destinada a equiparar las emisiones de vehículos diésel y gasolineros; este impuesto apunta a incentivar que los contribuyentes opten por aquellas tecnologías con menores efectos adversos para el medio ambiente.

f) Impuestos correctivos

La reforma tributaria contempló el alza de impuestos a ciertos bienes de consumo masivo, con el fin de desincentivar su consumo debido a las repercusiones negativas que tienen sobre la salud de la población y a los altos costos que generan sus efectos al Estado. Además, los impuestos correctivos son eficaces instrumentos de recaudación. Según las estimaciones del Ministerio de Hacienda, las modificaciones a los impuestos correctivos permitirán recaudar un 0,2% del PIB en régimen. Los bienes de consumo masivo cuyas cargas tributarias se modificaron en el marco de la reforma son las bebidas analcohólicas azucaradas, las bebidas alcohólicas y el tabaco.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado que el consumo excesivo de bebidas con un alto contenido de azúcar es una de las causas de los altos niveles de obesidad a nivel mundial, debido a su nulo

¹⁹ El dióxido de carbono es el principal gas de efecto invernadero causante del cambio climático y está estrechamente relacionado con el rendimiento de los vehículos; el óxido de nitrógeno es uno de los principales responsables de la contaminación del aire en Chile, que afecta la salud de los ciudadanos, y representa el 50% del total de material particulado emitido en la Región Metropolitana.

aporte nutricional y alto contenido calórico (OMS, 2015). Este organismo llama a reducir el consumo de azúcar a menos del 10% de la ingesta calórica total y plantea que un consumo inferior al 5% produciría beneficios adicionales para la salud. En consonancia con la propuesta integral de combatir la malnutrición, en la reforma tributaria se estableció un incremento del impuesto adicional de las bebidas azucaradas del 13% al 18%.

Por su parte, el consumo de alcohol ha aumentado entre los adultos y jóvenes en Chile. De acuerdo con los datos de la OMS, el consumo de alcohol per cápita pasó de 6,2 litros en el año 2000 a 7,6 litros en 2012, presentando un aumento mayor del 20% (OMS, 2015). Según este mismo estudio, Chile sería uno de los países con mayor consumo de alcohol a nivel mundial, lo que pone en el centro de la discusión la implementación de medidas que desincentiven el consumo, especialmente de los jóvenes. Las estadísticas del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) revelan que la edad promedio de inicio de consumo de alcohol en el país es de 13,7 años y que en 30 días, dos de cada tres estudiantes tienen un período de consumo intenso de alcohol (cinco o más porciones en una ocasión). Por ende, reducir el consumo de alcohol en la población escolar y adulta ocupa un lugar central en la planificación de políticas públicas. En este contexto, se estableció un incremento al impuesto específico a la cerveza y el vino, del 15% al 20,5%, y a los destilados con una mayor graduación alcohólica, del 27% al 31,5%.

El consumo de tabaco en jóvenes se ha transformado en otra tendencia preocupante. Las cifras del SENDA muestran que la edad promedio de inicio de consumo de tabaco en Chile era de 13,6 años en 2013. Una de las medidas preventivas eficientes a nivel internacional ha sido elevar los niveles de tributación del tabaco, lo que desincentiva el consumo en niños y adolescentes. La elasticidad del consumo de los jóvenes no adictos es hasta tres veces más sensible que la de los adultos adictos, puesto que la demanda de los jóvenes se ajusta a los cambios de los precios de los cigarrillos (Pinilla, 2002). Por lo tanto, el alza del precio del tabaco contribuye a proteger a las generaciones jóvenes a mediano plazo.

El tabaquismo tiene graves consecuencias para la salud de sus consumidores, que irrogan importantes gastos al Estado en el tratamiento de enfermedades respiratorias y cardiovasculares de fumadores activos y pasivos. De hecho, previamente a la reforma tributaria de 2014, los costos del consumo de tabaco no alcanzaban a ser compensados con los impuestos a los cigarrillos. En este contexto, se aumentó el impuesto específico de 0,0001218803 UTM (109 pesos) a 0,0010304240 UTM (870 pesos) por cigarrillo, es decir, de 0,2 dólares a 1,5 dólares de septiembre de 2014, y se redujo el impuesto *ad valorem* del 60,5% al 30%. Antes de la reforma tributaria, Chile presentaba el impuesto *ad valorem* al tabaco más elevado y el impuesto específico más bajo de la OCDE. Las modificaciones

introducidas sitúan al país en torno a la media de los países de esta entidad en ambos impuestos.

Además, con la reforma tributaria se puso en marcha un programa de trazabilidad del tabaco cuyo objetivo es fiscalizar el pago de los impuestos. Para ello, productores, importadores, distribuidores y comerciantes afectos a los impuestos de la ley del tabaco deberán incorporar a los envases o envoltorios un elemento distintivo (sello, rótulo, marca o estampilla) como medida de control fiscal.

g) Reducción de la evasión y la elusión

Uno de los cuatro objetivos centrales de la reforma tributaria 2014 es el combate a la evasión y la elusión, con la finalidad de avanzar tanto en la recaudación como en la equidad tributaria. Como ya se mencionó, por concepto de reducción de la evasión y la elusión se espera recaudar un 0,5% del PIB. Para cumplir con este objetivo, se incluyeron nuevas normas en la Ley sobre Impuesto a la Renta y una cláusula general antielusión en el Código Tributario, tema que se desarrolla en profundidad en la siguiente sección.

3. La reducción de la evasión y la elusión

En materia de equidad tributaria, los niveles de evasión y elusión constatados en América Latina y en Chile restringen el crecimiento inclusivo. Para avanzar hacia la equidad tributaria, deben disminuirse la evasión y la elusión, prácticas observadas principalmente entre los contribuyentes de más altos ingresos. El impuesto a la renta se concentra en el 20% de la población de mayores ingresos; por tanto, si todos los contribuyentes cumplieran con sus obligaciones tributarias como lo determina la ley, se incrementaría la recaudación impositiva, con el consiguiente mayor efecto distributivo.

La evasión y la elusión generan inequidad tributaria horizontal y vertical. La inequidad horizontal consiste en que los contribuyentes que evaden o eluden impuestos pagan menos que aquellos con un nivel de renta similar que cumplen con sus obligaciones tributarias. La inequidad vertical alude a que los ciudadanos de mayores ingresos poseen las tasas más elevadas de evasión y elusión tributaria, dado que, al percibir considerables ingresos, tienen más incentivos para hacerlo, especialmente en lo referido al impuesto a la renta, donde se concentran las mayores tasas de incumplimiento tributario. Se debe considerar que los contribuyentes de mayores ingresos tienen los recursos para acceder a asesorías tributarias especializadas, que les permiten, en el marco de las reglas del sistema impositivo, rebajar considerablemente el monto de pago efectivo de impuestos.

El control de la evasión y la elusión se transformó en uno de los pilares fundamentales de la reforma tributaria chilena, ya que implica mayores

ingresos fiscales, además de una distribución más equitativa de los ingresos. Las cifras del SII muestran que la tasa de evasión del IVA ha tendido a aumentar entre 2006 y 2012, al pasar del 15,9% al 24,8%, y luego a disminuir al 20,3% en 2015, cifra similar a la registrada en 2009 (véase el cuadro III.3). Si en el ejercicio tributario de 2018 se alcanzan los niveles de evasión del IVA de 2006 o 2007, aumentaría la recaudación, en torno a 2.000 millones de dólares, con lo que se cumpliría (o superaría) la meta de recaudación por concepto de disminución de la evasión y la elusión.

Cuadro III.3
Chile: evasión del impuesto al valor agregado (IVA), 2006-2015
(En porcentajes)

Año	Tasa de evasión
2006	15,9
2007	14,8
2008	22,5
2009	20,2
2010	22,2
2011	23,6
2012	24,8
2013	24,5
2014	22,8
2015	20,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Servicio de Impuestos Internos, *Cuenta Pública 2015*, Santiago, 2016, y *Serie evasión del IVA 2003-2014*, Santiago, 2015.

Este no es un diagnóstico exclusivo para Chile. Según Jiménez (2015), las cifras de evasión del impuesto al valor agregado son muy altas en América Latina y el incumplimiento del impuesto a la renta es aún mayor (véase el capítulo II).

Entre las variables que inciden en los niveles de incumplimiento tributario, se encuentran: i) los ciclos de recesión económica; ii) la eficacia de la acción fiscalizadora (cuando hay mayor fiscalización se observa una disminución de las tasas de evasión y elusión de impuestos, por lo que el reforzamiento de la institucionalidad tributaria es esencial para disminuir la evasión y la elusión), y iii) la aceptación del sistema impositivo por parte de los contribuyentes.

Los paraísos fiscales se han transformado en uno de los principales mecanismos de elusión (y evasión) de impuestos en la región. Se trata de países con baja fiscalización de los capitales que ingresan, donde no existe apertura del secreto bancario y el intercambio de información con otras administraciones es nulo.

En diversos países de la región, el intercambio de información tributaria ha surgido como una necesidad para enfrentar la evasión.

El Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales fue creado en 2000 por la OCDE con el objetivo de elaborar normas en materia de derecho fiscal y tributario, apuntando a eliminar los paraísos fiscales. A través de un grupo de intercambio automático de información, el Foro ha aprobado diversas normas centradas en esta materia. El grupo vela por la correcta implementación de las normas de la OCDE, además de ayudar a los países a identificar posibles necesidades de asistencia técnica. En 2011, la OCDE y el Consejo Europeo elaboraron el Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, a fin de ampliar los principios de transparencia del intercambio con los países en desarrollo. A su vez, contempla la asistencia administrativa entre las autoridades tributarias para el intercambio de información y la colaboración en el cobro de las deudas tributarias, entre otros asuntos.

Chile suscribió la Convención en 2013, por lo que a partir de enero 2017 el SII accederá a información sobre las rentas, bienes y capitales de origen chileno que se encuentren en jurisdicciones sobre las que no se tiene información (hasta entonces, el organismo solo podrá obtener información por la vía de los acuerdos internacionales orientados a evitar la doble tributación). Esto se traduce en que se accederá a dos modalidades de intercambio: por requerimiento específico del SII y a través de bases de datos unificadas.

La situación que presentaba Chile en materia de evasión y elusión implicó que la reforma impositiva incluyera una serie de medidas para enfrentar el incumplimiento, relacionadas con la incorporación de nuevas facultades a la administración tributaria. Entre ellas, destacan:

- El SII puede notificar al contribuyente que haya incurrido en incumplimiento tributario, a través de su sitio web, en caso de no poder notificarlo en su domicilio.
- El SII puede exigir el reemplazo de los libros contables por sistemas tecnológicos.
- El SII puede llevar expedientes electrónicos, a los que los contribuyentes podrán acceder.
- Se podrán realizar auditorías a través de medios informáticos.
- Se faculta al director regional del SII a ordenar el diseño y la ejecución de técnicas de auditoría.
- Se mejora el acceso del SII a la información de otras entidades públicas.
- El SII puede liquidar o girar los impuestos respectivos que correspondan al término de giro en caso de que no se dé aviso dentro de los plazos legales, aumentándose los plazos de prescripción en un año. Se establece la presunción de término de

giro cuando no haya declaraciones en un período de 18 meses seguidos o dos años tributarios consecutivos.

- La Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) deberán enviar al SII, cuando este lo requiera, la información de los estados financieros de entidades sujetas a su fiscalización. De igual manera, la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) y los conservadores de minas enviarán la información relativa a las pertenencias mineras.
- El SII podrá solicitar información de transacciones pagadas o cobradas a través de elementos electrónicos, con el resguardo de la información personal.
- Se estipulan nuevas exigencias de información para la deducción de gastos por compras en supermercados o comercios similares, estableciendo sanciones en caso de incumplimiento de esta norma.
- Se incorporan nuevos recursos de información sobre inversiones en el extranjero.

Además de las medidas mencionadas, una de las principales regulaciones de la reforma tributaria tiene que ver con la introducción de una norma general antielusión en el Código Tributario, destinada a asegurar la aplicación del principio de legalidad. Esto se debe a que actualmente la ley es inaplicable en casos de elusión, puesto que se hace uso de estructuras que en sí no son ilegales con fines de planificación tributaria agresiva. La medida es parte de las recomendaciones de buenas prácticas de la OCDE para enfrentar el incumplimiento tributario y establece que los hechos gravados son expresión de la capacidad contributiva de los particulares, más allá de la forma jurídica que estos le den a los mismos.

La norma general antielusión contempla dos casos: el abuso de las formas jurídicas y la simulación. El abuso de las formas jurídicas se caracteriza porque los actos que realiza un contribuyente tienen como consecuencia la disminución de la carga tributaria (a excepción del uso de las alternativas que estipula la ley)²⁰. La simulación refiere a la declaración de un acto jurídico inexistente o distinto al que se llevó a cabo.

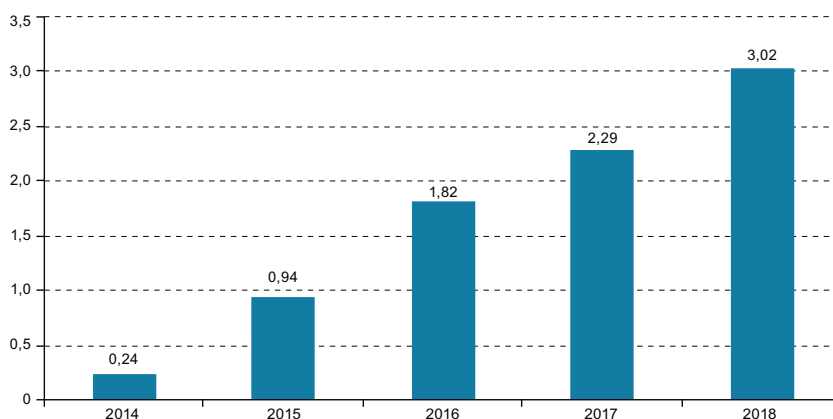
Esta norma fue elaborada de manera de asegurar su aplicación expedita; es decir, los tribunales tributarios y aduaneros no tendrán que atender a elementos subjetivos para determinar si en un caso específico existe abuso o simulación, sino que deberán analizar si es que se ha dejado de cumplir algunas de las obligaciones establecidas por la ley.

²⁰ En la reforma tributaria se contemplaron distintos conceptos de abuso.

4. Efectos fiscales

Según las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, la meta de recaudación de la reforma tributaria, del 3% del PIB en régimen, se cumpliría en 2018 (véase el gráfico III.13). El incremento de la recaudación se alcanzará de manera gradual, a partir de 2014, año en que entró en vigor el aumento al 21% de la tasa del impuesto a la renta de las empresas (impuesto de primera categoría) y la modificación a los impuestos de los alcoholes, las bebidas con alto contenido de azúcar y el tabaco. En 2014, la recaudación estimada fue del 0,24% del PIB.

Gráfico III.13
Chile: recaudación de la reforma tributaria, 2014-2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda, *Estado de la Hacienda Pública 2014*, Santiago, 2014.

En 2015, se sumaron otras medidas, como la reducción gradual del crédito especial del IVA a las empresas constructoras, el aumento de la tasa de impuesto de primera categoría al 22,5% y el alza del impuesto a los vehículos motorizados. Con ello, se alcanzó una recaudación estimada del 0,9% del PIB en ese año.

En 2016, entró en vigor la aplicación del IVA a la venta de bienes inmuebles realizada por contribuyentes habituales, la derogación del crédito por contribuciones de bienes raíces a inmobiliarias y el aumento de impuestos a timbres y estampillas, entre otros. Además, el impuesto de primera categoría aumentó al 24%. Con estas medidas se espera recaudar un 1,8% del PIB en 2016 (un 0,88% del PIB adicional a la recaudación de 2015).

En 2017, se espera aumentar la recaudación en torno al 2,3% del PIB, por medio de un alza del impuesto de primera categoría a 25% y

la puesta en marcha del sistema semiintegrado, con una tasa del 25,5%. Finalmente, en 2018 se habrá implementado la totalidad de la reforma, la tasa impositiva del sistema semiintegrado será del 27% y se establecerá el impuesto a las emisiones contaminantes, entre otros, alcanzándose una recaudación estimada en régimen de alrededor del 3% del PIB.

Como se mencionó anteriormente, la recaudación total proviene de las modificaciones a la estructura tributaria, como también de la reducción de la evasión y la elusión. Al descomponer la recaudación de la reforma tributaria en régimen (desde 2018 en adelante), se observa que cerca del 50% del total recaudado se concentra en el impuesto a la renta y que la segunda fuente de ingreso corresponde al plan dirigido a disminuir la evasión y la elusión (véase el cuadro III.4). El total de la recaudación por concepto de impuesto a la renta (1,46% del PIB) sobre el total de la estructura tributaria (2,5% del PIB) se estima en torno al 60%.

Cuadro III.4
Chile: recaudación estimada a partir de la reforma tributaria
(En porcentajes del PIB)

Dimensiones tributarias	Recaudación
A. Aumento de impuestos directos	1,80
Impuestos a la renta	1,46
Otros impuestos	0,34
B. Incentivos al ahorro y la inversión	-0,11
C. Tributación en el mercado inmobiliario	0,36
D. Impuestos a las transacciones financieras	0,14
E. Protección al medio ambiente	0,12
F. Impuesto correctivos	0,19
Subtotal	2,50
G. Reducción de la evasión y la elusión	0,52
Total	3,02

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda de Chile, *Estado de la Hacienda Pública 2014*, Santiago, 2014.

Las estimaciones de mayores ingresos tributarios se realizaron bajo diversos supuestos, siendo el más importante que no se consideró un efecto por el crecimiento del PIB; es decir, los cálculos de ingresos tributarios se realizaron respecto del PIB de 2013 y en moneda de ese año. En el cuadro III.5 se compara la recaudación estimada con la recaudación efectiva de la reforma tributaria entre 2014 y 2016. Para 2014, la recaudación tributaria estimada fue del 0,28% del PIB, asumiendo que la ley se aplicaría en los últimos cuatro meses del año. No obstante, considerando tanto su vigencia efectiva de tres meses (comenzó a implementarse el 1 de octubre de 2014) como el crecimiento económico de 2014 (1,9%), la recaudación proyectada para ese año fue del 0,24% del PIB. De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda, la recaudación efectiva fue del 0,25% del PIB en 2014.

Cuadro III.5
Chile: recaudación estimada y efectiva, 2014-2016
(En porcentajes del PIB)

Año	Recaudación estimada	Recaudación efectiva
2014	0,24	0,25
2015	0,94	1,18
2016	1,82	1,84 ^a

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección de Presupuestos, *Ejecución gobierno central primer trimestre 2016*, Santiago, 2016; Ministerio de Hacienda, *Primer informe de avance: implementación de la reforma tributaria, Ley N° 20.780*, Santiago, 2015; Dirección de Presupuestos, *Evaluación de la gestión financiera del sector público en 2015 y actualización de proyecciones para 2016*, Santiago, 2016.

^a Proyección.

En 2015 la recaudación efectiva de la reforma tributaria superó las estimaciones iniciales. Los datos oficiales del SII señalan que los ingresos tributarios en 2015 aumentaron un 8,3%, sumando 41.000 millones de dólares. De este incremento, un 71% se debe a la reforma tributaria (Servicio de Impuestos Internos, 2016). Uno de los motivos de este sobrecumplimiento son los ingresos tributarios ingresados a las arcas fiscales por concepto de repatriación de capitales, que, según lo informado en enero de 2016 por el Ministerio de Hacienda, alcanzaron a 1.502 millones de dólares. Inicialmente se estimaron ingresos cercanos a los 90 millones de dólares por el pago de impuestos de inversiones en el extranjero que debían ser declaradas antes del 31 de diciembre de 2015; así, la recaudación efectiva por este concepto fue 16 veces superior a la estimación inicial. La repatriación de capitales debería también dar lugar a una mayor recaudación en 2016 y en los próximos años debido al aumento de la base tributaria.

Al mes de mayo de 2016, los ingresos tributarios netos del gobierno central total alcanzaron un crecimiento real del 9,2% respecto del período de enero a mayo de 2015. Este aumento es el resultado de un incremento de la tributación de los contribuyentes no mineros, que superó la disminución de la recaudación de los contribuyentes de la minería privada. El impuesto a la renta aumentó un 12,2% y los ingresos provenientes del registro de capitales fueron cuantiosos; sin considerar estos últimos, los ingresos tributarios netos del gobierno central total habrían crecido un 4,9% a mayo de 2016, lo que confirma la importancia de la reforma tributaria para las cuentas fiscales (Dirección de Presupuestos, 2016b).

A pesar de las críticas contra la reforma tributaria, en el sentido de que no se alcanzarían las metas de recaudación estimada, los resultados del período 2014-2016 indican lo contrario. Las estimaciones de ingresos tributarios incluidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2016 y en la actualización de proyecciones del mismo año confirmaron las proyecciones realizadas en el primer semestre de 2014, lo que, sumado a los

resultados fiscales a mayo de 2016, muestran que la recaudación estimada sería también superada en 2016.

Por otra parte, en el contexto de menor crecimiento económico en Chile y América Latina, se anunció un ajuste fiscal de 540 millones de dólares en febrero de 2016. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda ha destacado que, sin la puesta en marcha de la reforma tributaria, el ajuste habría sido mayor. De igual manera, la baja de los ingresos procedentes de la explotación del cobre ha sido compensada por los mayores ingresos tributarios obtenidos con la reforma.

Esto da cuenta de que, a pesar de los reparos manifestados por el bajo crecimiento económico y su efecto en la recaudación, el porcentaje de incremento de los ingresos permanentes que el fisco va a obtener en 2018 sigue ubicándose en un 3% del PIB.

5. Efectos distributivos

El Ministerio de Hacienda solicitó al Banco Mundial la realización de un estudio que abarcara los efectos distributivos de la reforma tributaria. El estudio, presentado en Santiago en octubre de 2015, se basó en la información administrativa del SII y en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). La asistencia técnica solicitada al organismo internacional apuntó a comprobar si uno de los objetivos principales de la reforma tributaria se estaba logrando.

Los resultados del estudio muestran que, efectivamente, la reforma tributaria aumenta en gran medida la equidad del sistema tributario, teniendo un impacto positivo en la distribución del ingreso de las personas. “El aumento en la tasa del Impuesto de Primera Categoría, la desintegración parcial del crédito y el cambio a base devengada, tienen efectos importantes en la participación de los percentiles más ricos de la población en los ingresos devengados totales” (Banco Mundial, 2015). Esto se tradujo en que la concentración de ingresos del 1% más rico, que antes de la reforma era del 31% de los ingresos devengados netos, disminuyera al 29,5% después de la reforma.

El aporte a la recaudación fiscal de los contribuyentes de más altos ingresos aumentó significativamente. En este sentido, el aporte del 0,1% más rico de los contribuyentes se incrementó del 38% al 47,5% del total de los ingresos provenientes del impuesto a la renta después de la reforma (véase el cuadro III.6). Por su parte, la reforma tributaria aumentó en gran medida la carga efectiva del impuesto a la renta en el percentil más alto de la distribución del ingreso, del 12,7% al 18,5%, mientras que para el 90% de la población se mantiene prácticamente constante (véase el cuadro III.7). De esta manera, el aumento de la recaudación es progresivo y se concentra en los contribuyentes de mayores ingresos.

Cuadro III.6
Chile: contribución de la población de mayores ingresos a la recaudación del impuesto a la renta, 2015
(En porcentajes del total)

	5% de mayores ingresos	1% de mayores ingresos	0,1% de mayores ingresos
Impuesto total antes de la reforma tributaria	95,1	75,1	38,0
Impuesto total después de la reforma tributaria	95,4	80,0	47,5

Fuente: Banco Mundial, *Chile: efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014*, Washington, D.C., 2015.

Cuadro III.7
Chile: carga tributaria del 1% de los contribuyentes de mayores ingresos
(En porcentajes)

	Carga tributaria
Antes de la reforma tributaria de 2014	12,7
Después de la reforma tributaria de 2014	18,5

Fuente: Banco Mundial, *Chile: efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014*, Washington, D.C., 2015.

Previamente a la reforma tributaria de 2014, el 25% del impuesto total era pagado por casi 12.000 contribuyentes; con el establecimiento de la reforma, el 11,8% de estos contribuyentes (1.411 personas) cubrirá el 25% de los impuestos. En cuanto al 50% del impuesto total, antes de la reforma era cubierto por 65.520 contribuyentes y posteriormente solo 14.649 contribuyentes pagarán el 50% del impuesto total (véase el cuadro III.8).

Cuadro III.8
Chile: participación de los contribuyentes en la recaudación del impuesto a la renta
(En porcentajes y número de contribuyentes)

Porcentaje del impuesto total pagado	Número de contribuyentes	
	Antes de la reforma	Después de la reforma
25% del impuesto total	11 951	1 411
50% del impuesto total	65 520	14 649

Fuente: Banco Mundial, *Chile: efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014*, Washington, D.C., 2015.

Tras evaluar los efectos de la reforma considerando ambos sistemas de tributación introducidos (semiintegrado y de renta atribuida), el Banco Mundial (2015) observó que existen alteraciones poco significativas en los resultados de base, por lo que es posible concluir que los efectos distributivos de la reforma tributaria se mantienen independientemente de las posibles reacciones de las firmas ante el nuevo cuadro de tributación.

Por otro lado, en cuanto a los efectos distributivos del aumento de la tasa de los impuestos correctivos (al tabaco y las bebidas alcohólicas y analcohólicas azucaradas), el estudio indica que, en términos relativos, los

productos cuyos impuestos se modificaron representan una proporción mayor del gasto total de los hogares de menores ingresos. Sin embargo, en términos absolutos, la mayor parte del aumento de la recaudación de los impuestos correctivos recae sobre la población de mayores ingresos. En este sentido, el 20% de los hogares más ricos contribuirá con cerca del 30% de la recaudación de los nuevos impuestos correctivos, mientras que el 40% más pobre de la población contribuirá con el 20% de la recaudación. El Banco Mundial (2015) evalúa positivamente la modificación de estos gravámenes, puesto que podría conducir a una disminución del consumo de los bienes mencionados, que se reflejaría en un menor gasto en salud con motivo de enfermedades asociadas a su consumo y en una mayor capacidad productiva de la población que los consume.

El análisis del Banco Mundial permite concluir preliminarmente que la reforma tributaria cumple con uno de sus objetivos principales: mejorar la distribución del ingreso y avanzar hacia la equidad tributaria, puesto que el aumento de la carga impositiva recae sobre los contribuyentes de altos ingresos. De esta manera, los resultados permiten despejar las inquietudes surgidas en el proceso de aprobación del proyecto de ley, que apuntaban a que la mayor carga tributaria recaería sobre la clase media.

Cuando el sistema impositivo esté plenamente implementado, podrá realizarse un estudio de los efectos distributivos, que debería considerar una muestra representativa de la población vinculada a los registros tributarios del SII. Con ello, podrían cuantificarse con una precisión aún mayor los efectos distributivos positivos de la reforma tributaria²¹.

6. Similitudes de las reformas tributarias estructurales de 1990 y 2014

Existen numerosas similitudes entre las reformas tributarias de 1990 y 2014 (véase el cuadro III.9). Mientras que la de 1990 se destinó a financiar un gasto social que permitiera reducir los altos niveles de pobreza, la reforma de 2014 tuvo como objetivo central enfrentar la desigualdad por medio del financiamiento responsable de programas de protección social, en especial, en el área de la educación. En ambas iniciativas se vinculó el esfuerzo tributario con un objetivo de protección social. En segundo lugar, se trata de reformas tributarias estructurales que generaron sustantivos cambios en la estructura impositiva. En tercer lugar, en ambos casos se aprovechó la ventana de oportunidad del inicio del mandato presidencial y la alta aprobación ciudadana para legislar sobre este tema. En cuarto lugar, el trámite legislativo de las dos reformas fue corto: tres meses en 1990 y cinco meses en 2014.

²¹ Véase un análisis del efecto distributivo de la política fiscal en Chile en Martínez, Fuchs, y Ortiz-Juarez (2016).

Cuadro III.9
Chile: similitudes de las reformas tributarias de 1990 y 2014

Dimensión	Reforma tributaria de 1990	Reforma tributaria de 2014
Objetivos	Financiar el gasto social para disminuir la pobreza	Financiar programas de educación para disminuir la desigualdad
Tipo de reforma	Reforma tributaria estructural	Reforma tributaria estructural
Ventana de oportunidad	Inicio del mandato	Inicio del mandato
Trámite legislativo	3 meses en el Congreso	5 meses en el Congreso
Recaudación estimada	2% del PIB	3% del PIB
Acuerdo político	Con un partido de la oposición	Con dos partidos de la oposición
Evasión y elusión	Incorporación de medidas antievasión y antielusión	Incorporación de la norma antielusión en el Código Tributario
Responsabilidad fiscal	Ingresos permanentes para financiar gastos permanentes	Ingresos permanentes para financiar gastos permanentes
Promesas de campaña	Cumplir con el programa de gobierno	Cumplir con el programa de gobierno
Equidad tributaria	Aumento del 10% al 15% (5 puntos porcentuales) del impuesto a la renta empresarial	Aumento del 20% al 25% o al 27% (entre 5 y 7 puntos porcentuales) del impuesto a la renta empresarial

Fuente: Elaboración propia.

En quinto lugar, las reformas establecieron importantes metas de recaudación. En 1990 se pretendió recolectar alrededor de un 2% del PIB, mientras que en 2014 se apuntó a recaudar un 3% del PIB.

En sexto lugar, en ambas reformas se recurrió a acuerdos políticos transversales para su aprobación. Para la reforma tributaria de 1990, se elaboró un pacto fiscal con uno de los partidos políticos de oposición. En el marco de la reforma tributaria de 2014, se alcanzó un acuerdo político con toda la oposición en el Senado, que dio sostenibilidad política a las modificaciones realizadas.

En séptimo lugar, las reformas incorporaron medidas que apuntaban a enfrentar la evasión y la elusión. La reforma tributaria de 1990 fortaleció la fiscalización del SII en el pago de impuestos, en especial del IVA, mientras que la reforma tributaria de 2014 incorporó una norma antielusión en el Código Tributario. En octavo lugar, la reforma tributaria de 1990 sentó un precedente en cuanto a que los gastos permanentes en el área de la protección social deben financiarse con ingresos permanentes. En 2014 se siguió esta línea en el marco de la responsabilidad fiscal, evitando lógicas populistas. En noveno lugar, ambas reformas se implementaron con la finalidad de cumplir promesas de la campaña presidencial.

Por último, las dos reformas introdujeron cambios importantes en el impuesto a la renta para avanzar hacia la equidad tributaria. En 1990 la tasa del impuesto a la renta empresarial se aumentó 5 puntos porcentuales (del 10% al 15%) y en 2014 se elevó entre 5 y 7 puntos porcentuales (del 20% al 25% o al 27%).

Por cierto, existen distintas materias impositivas que las diferencian, entre ellas cabe mencionar que en 1990 se consideró un aumento del 2% de la tasa del IVA mientras que en 2014 este impuesto no se modificó, y que en 1990 los principales cambios se introdujeron en un año y en 2014 se aplicaron en cuatro años.

E. La implementación de la reforma

1. Procesos simultáneos

En el caso de las políticas públicas de alta complejidad, como las reformas tributarias, el proceso de implementación debería comenzar en el diseño mismo, y debe ser entendido como un proceso de interacción entre las metas y las acciones necesarias para cumplirlas. Generalmente, las políticas públicas están en un proceso de constante formulación a lo largo de su desarrollo, puesto que ocurren múltiples contingencias.

Por otro lado, diversos actores e instituciones influyen en el proceso de implementación de una reforma estructural, respondiendo a la complejidad del Estado. La administración tributaria en Chile está compuesta por diversos organismos públicos que deben coordinarse adecuadamente para asegurar una correcta implementación de la reforma.

La planificación de la puesta en marcha de la reforma tributaria comenzó bastante antes de su aprobación legislativa: a fines de mayo de 2014, apenas terminada la tramitación en la Cámara de Diputados. La aprobación en esta instancia dio la señal de que la reforma tributaria estaría completamente ratificada por el Congreso en el segundo semestre de 2014.

En este contexto, se sincronizó esta etapa con las demás, de manera tal que, cuando se lograra la aprobación del proyecto de ley en el Congreso, tanto los recursos tecnológicos y humanos como los procedimientos administrativos estuviesen listos para la efectiva aplicación de la nueva normativa.

El acuerdo tributario transversal introdujo modificaciones al proyecto inicial, por lo que el modo de implementación también requirió de ajustes, que debieron realizarse con celeridad, especialmente los referidos a aquellas medidas que comenzarían a aplicarse el 1 de octubre de 2014 o el 1 de enero de 2015.

2. Gradualidad

Desde el diseño de la reforma tributaria, se consideró que, dada su magnitud, debería implementarse de manera gradual entre 2014 y 2018 (véase el diagrama III.2). En 2014 entraron en vigor las modificaciones a los impuestos correctivos (alcoholes, bebidas analcohólicas y tabaco), la primera alza del impuesto a la renta de las empresas (primera categoría) al 21% y el impuesto a los vehículos medianos. En 2015, comenzó a aplicarse la reducción del crédito del IVA a las empresas constructoras (con gradualidad,

entre 2016 y 2017), el estatuto tributario de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME) y una nueva alza del impuesto a la renta empresarial, al 22,5%. También comenzaron a regir el diferimiento del IVA para las microempresas y pequeñas empresas por hasta dos meses, la norma general antielusión, la trazabilidad del tabaco²² y la tramitación en el Congreso de tres proyectos de ley de reforzamiento institucional de la administración tributaria: i) el fortalecimiento del SII, ii) la creación de una nueva institución pública para la inversión extranjera y iii) el fortalecimiento de los tribunales tributarios y aduaneros.

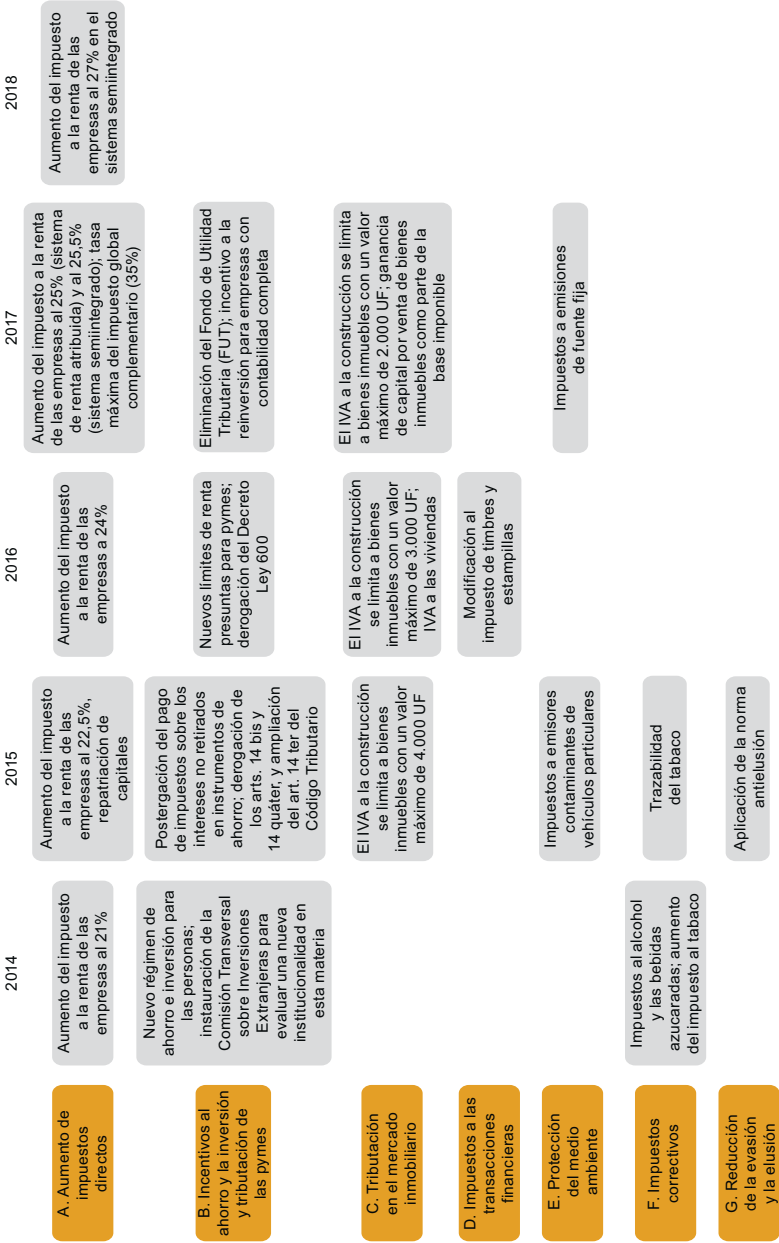
En 2016, se aumentó el impuesto de timbres y estampillas y comenzaron a regir los nuevos topes para acceder al régimen de renta presunta, el IVA sobre las ventas habituales de inmuebles y el diferimiento del IVA para las empresas medianas, junto con el alza del impuesto a la renta empresarial al 24%. Para 2017 se fijó la entrada en vigor de ambos sistemas de tributación, integrado con atribución de rentas y semiintegrado, con tasas del 25% y el 25,5% respectivamente, el impuesto a las emisiones de fuentes fijas y la rebaja al impuesto global complementario. En 2018, se pondrán en marcha todas las medidas, además del alza de la tasa de impuesto a la renta empresarial al 27% en el sistema semiintegrado.

La gradualidad de la implementación de las medidas tributarias se establece en dos planos. Por un lado, en la incorporación de nuevas categorías modificadas y, por otro lado, en la gradualidad que se genera en la aplicación de los gravámenes. El ejemplo más claro son las alzas del impuesto a la renta de las empresas (primera categoría), que aumenta entre un 1% y un 1,5% anual entre 2014 y 2018.

La importancia de la gradualidad en una reforma tributaria estructural tiene al menos tres dimensiones. En primer lugar, está la dimensión económica, ya que el aumento gradual de los impuestos es recomendable para que la actividad económica pueda absorberlo de mejor manera. En segundo lugar, también es recomendable la gradualidad en la implementación operativa, según las capacidades de la institucionalidad pública, puesto que la implementación de una reforma como la de 2014 implicó la modernización de los organismos públicos responsables y cambios culturales en las organizaciones, que permitieran la adaptación de dichos servicios públicos. En tercer lugar, en el ámbito de la economía política, un aumento de la carga tributaria trae consigo una serie de negociaciones para lograr su aprobación e implementación, las que son más factibles de gestionar cuando los cambios marginales anuales son graduales y moderados. En este sentido, haber propuesto una recaudación de 3% del PIB en un período de cuatro años permitió reducir las incertidumbres que surgieron al momento de dar a conocer los cambios estructurales del sistema tributario, entregando a su vez certezas que coinciden con la responsabilidad fiscal.

²² El programa de trazabilidad del tabaco se encuentra en proceso de implementación en 2016.

Diagrama III.2
Chile: gradualidad en la implementación de las principales medidas de la reforma tributaria, 2014-2018



Fuente: Elaboración propia.

3. Avances en 2014 y 2015

En julio de 2015, el Ministerio de Hacienda presentó a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados el *Primer Informe de Avance: Implementación de la Reforma Tributaria Ley N° 20.780*, momento en el que ya estaban en marcha las medidas comprometidas para 2014, como también algunas referidas a 2015 (Ministerio de Hacienda de Chile, 2015b). El Ministerio de Hacienda y el SII desarrollaron un prototipo informático para evaluar el funcionamiento de los sistemas de tributación de la renta, considerando información real almacenada en los sistemas de información del SII. Para ello, durante la Operación Renta 2016 (período de presentación de declaraciones de impuestos), se contempló realizar una prueba piloto con un conjunto acotado de contribuyentes, con el fin de representar los distintos escenarios de los dos sistemas de tributación de renta. De este modo, se contaría con información para realizar ajustes administrativos y se evaluaría el funcionamiento de los sistemas de información para realizar en 2017 una marcha blanca con todos los contribuyentes que declaren en dicha instancia. Los procesos administrativos y sistemas de información para ambas modalidades de tributación estarán vigentes en la Operación Renta 2018, por lo tanto, el calendario de trabajo considera una implementación gradual.

Un segundo avance fue la aplicación del impuesto a las emisiones de fuentes fijas, que requiere de una importante coordinación interministerial antes de su entrada en vigor en 2018. Para ello se conformó un equipo técnico-normativo con representantes de los Ministerios de Hacienda, Energía y Medio Ambiente, con la finalidad de obtener mediciones y certificaciones de las emisiones generadas por diversas entidades. En la línea de los impuestos verdes, en 2014 se estableció un impuesto a las emisiones de vehículos nuevos. Durante sus primeros meses de vigencia, se detectó la necesidad de introducir algunas mejoras en la fiscalización de aquellos vehículos que están exentos de IVA por su carácter comercial.

Otra de las modificaciones tributarias que ha requerido de una coordinación interministerial es el Programa de Trazabilidad Minera, que fiscaliza las exportaciones de la minería. El Servicio Nacional de Aduanas y la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) han trabajado en conjunto en la puesta en marcha de este programa, acordando un protocolo donde se especifican las competencias de cada uno de los servicios, evitando tanto duplicidades de funciones como vacíos en su actuar.

En términos normativos, la reforma tributaria requiere de numerosos actos administrativos para su adecuada implementación en las diversas etapas de transición del sistema tributario, los que deben ser facilitados a través de reglamentos e instructivos, tanto para los asesores

tributarios como para los contribuyentes. El proceso de implementación de reglamentos, circulares y resoluciones finalizó el 30 de junio de 2015. Entre las normativas adecuadas o modificadas se encuentran 53 circulares y 14 resoluciones emitidas por los servicios que componen la administración tributaria del Ministerio de Hacienda (el SII, el Servicio Nacional de Aduanas y la Tesorería General de la República). Con ello se cumplió la meta de poner en funcionamiento todos los procedimientos administrativos al cierre del primer semestre de 2015, con el fin de dar a los distintos actores certidumbre y conocimiento oportuno de las nuevas normas que regularán el sistema tributario a partir de 2016.

4. Claves para el proceso de implementación

Aun cuando algunas de las modificaciones entrarían en vigor en 2018, el Ministerio de Hacienda comenzó a elaborar las medidas y planes piloto que permitirían prever las dificultades o ajustes necesarios a la hora de su ejecución. Parte de las simplificaciones de 2016 tienen que ver con este proceso (véase la sección G). La implementación de la reforma tributaria entrega algunas lecciones que deberían tenerse en cuenta en la ejecución de otras reformas.

a) Oportunidad del diseño del proceso de implementación

El modo de implementación de una reforma tributaria debe considerarse desde la redacción del proyecto original y debe contemplar la capacidad de adaptación oportuna a las modificaciones que pueda enfrentar dicho proyecto tras el debate con los actores sociales y la tramitación legislativa. La importancia de esta simultaneidad a la hora de abordar las distintas etapas radica, en primer lugar, en que la puesta en marcha de una reforma tributaria requiere de la coordinación de las distintas dependencias públicas involucradas; por lo mismo, es necesario especificar las funciones que cumplirá cada una de ellas, evitando duplicidades a la hora de la entrada en vigor de la reforma.

Además, un oportuno diseño de la implementación permitirá realizar un diagnóstico adecuado de las necesidades tecnológicas (nuevos sistemas de información, *software* y *hardware*), de personal (capacitación de funcionarios y ampliación de recursos humanos), de los procesos administrativos que es preciso ajustar y de los requerimientos financieros que enfrentará el Estado para su ejecución. También permite asegurar las condiciones jurídicas y administrativas para su correcta y oportuna puesta en marcha. En resumen, resulta imprescindible contar en forma oportuna con el diseño de la implementación a fin de que pueda optimizarse en cuanto se apruebe el proyecto de ley en el Congreso.

b) Recursos financieros especiales para la implementación

Un error común que se comete en la implementación de una reforma tributaria (u otra política pública) es que en la mayoría de los casos se considera la lógica de las economías de escala en el Estado, entendiendo que los recursos disponibles para la administración tributaria son suficientes para llevar a cabo este proceso. Sin embargo, generalmente se requiere de recursos financieros asignados exclusivamente para la etapa de ejecución. Esto fue tomado en consideración para la reforma tributaria de Chile, lo que permitió un fortalecimiento de los servicios de la administración tributaria y el cumplimiento, hasta la fecha, de los plazos establecidos por la ley aprobada en septiembre de 2014.

c) Recursos humanos especializados para la etapa de implementación

Para ejecutar una reforma tributaria estructural se necesitan recursos financieros destinados a la contratación de personal especializado y multidisciplinario, no solo para el diseño de la implementación, sino también para el reforzamiento de la institucionalidad tributaria y su difusión. Por ejemplo, para aplicar la norma antielusión, el SII deberá contratar un importante número de fiscalizadores. A la vez, se requiere de un equipo con dedicación exclusiva para coordinar la implementación de la reforma, preferentemente dependiente de las máximas autoridades del Ministerio de Hacienda. Este equipo es el responsable de planificar las actividades, coordinar las acciones de los distintos actores participantes, definir estrategias de comunicación internas y externas y realizar los ajustes operativos necesarios en el proceso de implementación, informando en forma periódica a las autoridades sobre los avances, así como sobre los riesgos y sus estrategias de mitigación.

d) Recursos para las tecnologías de la información

La correcta implementación de una reforma tributaria requiere de recursos suficientes para fortalecer las tecnologías de la información, las que no solo son necesarias para lograr una eficiente y efectiva recaudación, sino también para mantener un control de gestión adecuado de la administración tributaria. La asignación de recursos al fortalecimiento de las tecnologías de la información es parte del fortalecimiento institucional y de la modernización del Estado que deberían acompañar a las reformas estructurales. Sin embargo, este es uno de los temas que, en general, han quedado pendientes en los procesos de implementación de las reformas tributarias de la región. En el caso de la reforma tributaria chilena de 2014, se consideraron recursos especiales para modernizar las tecnologías de la información utilizadas en apoyo a la fiscalización y el control de la evasión y de la elusión.

e) Una adecuada institucionalidad tributaria

Una reforma tributaria es una política pública aplicada por el sector público. Esto se traduce en que las reformas propuestas deben concordar con la administración pública y la institucionalidad del país. En Chile la reforma tributaria fue diseñada conjuntamente con un fortalecimiento institucional de la administración tributaria, pieza esencial para alcanzar una efectiva implementación y asegurar los resultados esperados en la recaudación (véase la sección F). Así, en enero de 2015 se presentó el proyecto de ley de fortalecimiento del SII, aprobado en mayo de ese año, y se reforzaron los recursos humanos en el Servicio Nacional de Aduanas y en la Tesorería General de la República.

F. Reforzamiento de la institucionalidad tributaria

Toda reforma estructural requiere de la modernización del Estado, de manera tal que la institucionalidad pública sea congruente con la reforma que se desea implementar. Las reformas estructurales acompañadas de procesos o instrumentos de modernización del Estado potencian y fortalecen la capacidad del sector público para articular los esfuerzos que apuntan a alcanzar mayor bienestar, por medio de la satisfacción de las demandas sociales (Curristine, 2005). Para ello, la administración pública debe optimizar el uso de los recursos económicos, elevar la cobertura de los servicios entregados, contar con recursos humanos capacitados para enfrentar los nuevos desafíos e implementar de manera eficaz el uso de las tecnologías de la información.

De esta manera, la necesidad de un reforzamiento de la institucionalidad pública se basa en los rendimientos decrecientes o en la saturación de las economías de escala. Por ello cuando se quiere aumentar la producción en el Estado o ampliar la cobertura de un servicio, se hace necesaria la inversión en recursos humanos, tecnológicos e institucionales que permitan, en forma eficiente, este crecimiento. Si no se fortalece institucionalmente el Estado, la implementación puede llegar a ser deficiente y es posible que estos nuevos desafíos desborden las instituciones públicas.

Con el objetivo de desarrollar mayores capacidades de gestión en la implementación de la reforma tributaria de 2014, el Gobierno de Chile fortaleció las competencias tributarias de la administración, a fin de que fuese consistente con las nuevas necesidades que se imponía al Estado. Esta necesidad se reconoció además en el acuerdo tributario transversal suscrito en el Senado, en el que se incorporó el compromiso del gobierno de enviar a trámite legislativo tres proyectos de ley de fortalecimiento institucional: i) el fortalecimiento del SII, ii) el fortalecimiento de los tribunales tributarios y aduaneros y iii) la creación de la nueva institucionalidad para la atracción de inversión extranjera.

1. Fortalecimiento de la administración tributaria

La capacidad de la administración tributaria muchas veces condiciona la profundidad y el alcance de una reforma impositiva. Todos los diagnósticos realizados indicaban que la reforma tributaria de 2014 demandaría el fortalecimiento de la administración tributaria por parte del SII, el Servicio Nacional de Aduanas y la Tesorería General de la República. La necesidad de fortalecimiento se identificó en la etapa de diseño, por lo que el proyecto de ley incorporó compromisos de mayor dotación para el SII y el Servicio Nacional de Aduanas en el período 2014-2016, respondiendo a un estancamiento del proceso de modernización que se evidenció en sus limitadas capacidades de fiscalización, la calidad de los servicios entregados a los contribuyentes y la gestión tecnológica. Estas falencias habían tenido especial repercusión en el incumplimiento tributario, lo que se tradujo en un alza importante de la evasión del IVA (véase el cuadro III.3).

Para la implementación de la reforma tributaria y el cumplimiento de la meta de recaudación fue fundamental fortalecer el SII, aumentando no solo la dotación de recursos humanos, sino también los recursos destinados a herramientas tecnológicas y capacitación del personal. El SII incrementó su dotación en 688 funcionarios (aumento del 45% de fiscalizadores) encargados de labores de fiscalización para disminuir la evasión y la elusión. Además, antes de la entrada en vigor de la ley de fortalecimiento del SII, la ley de presupuestos de 2015 permitió incorporar parte de este aumento de dotación (526 funcionarios), junto con el fortalecimiento de la operación, de los sistemas informáticos y del equipamiento.

Asimismo, en el SII se creó la Subdirección de Asistencia al Contribuyente, que apoyará especialmente a los contribuyentes de las micro y pequeñas empresas en el ámbito de la asistencia y educación tributaria. A lo anterior se suma que, para lograr una mayor transparencia tributaria, se creó una instancia de consulta pública de las circulares e instructivos en el sitio web del SII.

El proyecto de ley de fortalecimiento del SII ingresó al Congreso en enero de 2015 y se aprobó en mayo de 2015. Además de un aumento del número de funcionarios, se determinó: i) el fortalecimiento de la carrera funcionaria en todas las plantas del servicio; ii) la modernización de las condiciones de ingreso de los funcionarios; iii) la mejora de la organización funcional, y iv) la reestructuración de la escala de remuneraciones. También se ampliaron las atribuciones de la Tesorería General de la República y se mejoraron sus sistemas de información en los procesos de cobranza de tributos.

2. Fortalecimiento de los tribunales tributarios y aduaneros

Este proyecto de ley fue enviado a trámite legislativo en enero de 2015, sin embargo, hasta la fecha, su tramitación en el Congreso no mostró avances. En 2009, se crearon los tribunales tributarios y aduaneros con la finalidad de entregar mayores garantías de imparcialidad a los contribuyentes instaurando tribunales independientes de la administración del Estado. Entre los principales objetivos del proyecto de ley que perfecciona la justicia tributaria y aduanera, se encuentran:

- aumentar la dotación de personal de los tribunales tributarios y aduaneros y generar una escala propia de remuneraciones;
- perfeccionar algunos procedimientos e impulsar la incorporación de nuevas etapas para alcanzar una judicatura especializada que otorgue la mayor certeza jurídica y la celeridad necesaria en el desarrollo de sus actividades a los contribuyentes y a los órganos de la administración del Estado encargados de aplicar las disposiciones legales respectivas y fiscalizar el cumplimiento tributario y aduanero;
- incorporar la tramitación electrónica de las causas en los procedimientos tributarios y aduaneros;
- incorporar el trámite de observaciones a la prueba, que permitirá a las partes involucradas presentar por escrito sus observaciones;
- crear el trámite de la audiencia de conciliación en los procedimientos tributarios y aduaneros con la finalidad de acelerar la resolución de los juicios (se permitirá la conciliación de las partes involucradas, siempre y cuando resuelvan sus diferencias antes del fallo, reemplazando a la sentencia definitiva), y
- introducir mejoras al recurso de reposición administrativa, ampliando el plazo de los contribuyentes para presentar el recurso, como también el plazo para que el SII se pronuncie al respecto.

La importancia de este proyecto de ley de fortalecimiento institucional recae en terminar con cualquier posible conflicto de interés que pudiese haber existido en el SII previamente a la creación de los tribunales tributarios y aduaneros. Esto se debe a las críticas que apuntaban a que el SII era juez y parte, es decir, llevaba a cabo el proceso de investigación y fiscalización en caso de incumplimiento tributario, pero además establecía las respectivas sanciones. La creación de los tribunales tributarios y aduaneros se orientó a separar estos procesos, asignando el rol sancionatorio

a un servicio autónomo de la administración del Estado. El proyecto de ley de fortalecimiento institucional le entrega nuevas facultades y refuerza la función de los tribunales tributarios y aduaneros, haciéndolos congruentes con las necesidades surgidas a raíz de la nueva norma antielusión.

3. Nueva institucionalidad para la inversión extranjera

La inversión extranjera es fundamental para el desarrollo de los países, ya que facilita el acceso al capital para financiar proyectos de carácter público y privado, a las nuevas tecnologías y a la capacitación de los recursos humanos, con el consiguiente aumento de la actividad económica y del empleo.

Antes de la reforma tributaria, en Chile regía el Estatuto de la Inversión Extranjera o DL 600, que se introdujo en 1974 en un período en el que la situación económica, institucional y social era muy distinta a la de comienzos del siglo XXI. El DL 600 tenía la finalidad de promover y entregar garantías de estabilidad a la inversión extranjera, entre ellas:

- el acceso al mercado cambiario formal;
- la libre transferencia al exterior del capital, como también de las utilidades líquidas, transcurrido un año desde el ingreso de una inversión;
- la exención del impuesto a los recursos netos obtenidos de la liquidación del capital por el monto de la inversión materializada, como máximo;
- la opción a un régimen de invariabilidad tributaria del 42% por un plazo de diez años;
- la exención del IVA para todos aquellos bienes de capital que no estuviesen disponibles en Chile, y
- la invariabilidad del impuesto específico a la minería (artículo 11 ter del DL 600) para proyectos con un valor no inferior a 50 millones de dólares (Comité de Inversiones Extranjeras, 2015).

Con la reforma tributaria de 2014, se derogó el DL 600, puesto que se consideró que no era congruente con el desarrollo institucional, económico y político ni con la actual inserción internacional de Chile. El país es reconocido a nivel mundial por su estabilidad institucional y económica, lo que lo convierte en un escenario atractivo para la inversión sin la necesidad de ofrecer un trato especial a los inversionistas extranjeros frente a los nacionales. Este diagnóstico abrió el debate respecto de la necesidad de fortalecer la institucionalidad que regula la inversión extranjera, por ello, se condicionó la derogación del DL 600 a la aprobación de una ley que creara una nueva institucionalidad para la inversión extranjera.

En el pacto fiscal suscrito por el Senado se acordó incluir en la reforma tributaria que a partir del 1 de enero de 2016 el DL 600 sería reemplazado por una nueva institucionalidad para la inversión extranjera, que se enviaría al Congreso. Dicha iniciativa legal, se basaría en las recomendaciones que haría una comisión especial formada con esta finalidad. Así, en septiembre de 2014 se formó la Comisión Transversal sobre Inversiones Extranjeras, presidida por el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, que contó con la participación de diversos expertos en la materia. La Comisión sesionó entre septiembre y diciembre de 2014, y en enero de 2015 envió una propuesta al Ejecutivo.

Las recomendaciones entregadas por la Comisión Transversal fueron las bases para elaborar un proyecto de ley, que a fines de enero de 2015 se envió a trámite legislativo. En él se establecía un nuevo marco para la inversión extranjera directa y la creación de la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, encargada de promover la inversión hacia aquellos sectores que la necesitan, siguiendo las normas internacionales propuestas por la OCDE. Entre sus competencias se consideró crear el Consejo Asesor Consultivo, conformado por representantes de los sectores público y privado.

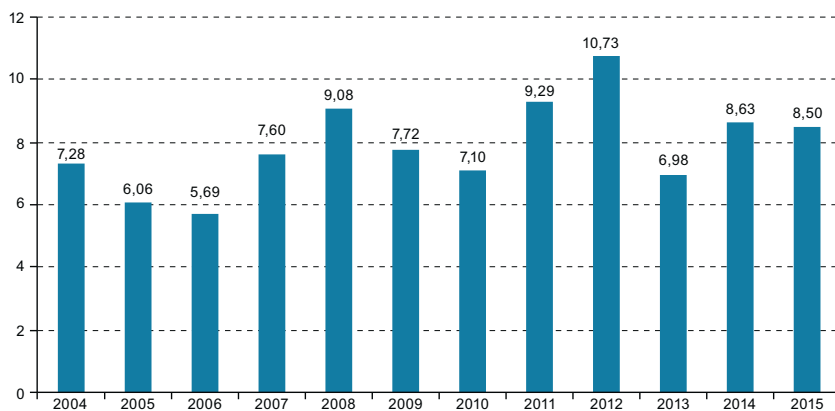
Se estableció que los inversionistas extranjeros mantendrían la garantía de acceso al mercado cambiario formal y a la repatriación de capital y utilidades, junto con la exención del impuesto a las ventas y servicios en la importación de bienes de capital. Asimismo, se les garantizaba la no discriminación arbitraria. En respuesta a las propuestas realizadas por la Comisión Transversal sobre Inversiones Extranjeras, se estableció como medida excepcional que, por un plazo máximo de cuatro años, los inversionistas extranjeros podrían continuar solicitando la invariabilidad tributaria con una tasa del 44,45% (conforme a los nuevos niveles que fijó la reforma tributaria).

Finalmente, otorgaba la responsabilidad al Presidente de la República de fijar la estrategia de fomento a la inversión, por lo que se creó el Comité de Ministros para el Fomento y Promoción de la Inversión Extranjera, que lo asesoraría en estas materias. El proyecto de ley fue aprobado en mayo de 2015 por el Congreso y entró en vigor el 1 de enero de 2016, con lo que se derogó el DL 600 desde esa fecha.

A raíz de la aprobación de la reforma tributaria y de la derogación del DL 600, surgieron vaticinios pesimistas sobre el futuro ingreso de inversión extranjera al país y se argumentaba que las modificaciones tributarias realizadas desincentivarían la llegada de capitales externos, lo que acarrearía una serie de consecuencias negativas. Sin embargo, las cifras han demostrado lo contrario; en 2014 (8,63% del PIB) y en 2015 (8,5% del PIB) la inversión extranjera superó tanto los niveles

alcanzados en 2013 (6,98% del PIB) como el promedio de los últimos diez años (2004-2013) previos a la reforma tributaria (7,8% del PIB) (véase el gráfico III.14).

Gráfico III.14
Chile: inversión extranjera, 2004-2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Central de Chile, información oficial.

G. La reforma tributaria y la gobernabilidad del crecimiento en Chile

1. Las modificaciones tributarias de 2016

Junto con el proceso de implementación de la reforma, diversos actores y expertos en la materia evaluaron la operatividad de cada una de las modificaciones introducidas y concluyeron que algunas de las disposiciones legales podrían simplificarse, dado que la alta complejidad de un sistema impositivo suele causar un incumplimiento involuntario, especialmente en las micro y pequeñas empresas, que en general no cuentan con los recursos para contratar asesorías externas. La simplificación tributaria contribuye a un mejor entendimiento por parte de los contribuyentes, como también por parte de los funcionarios del Estado, en cuanto a la aplicación del Código Tributario.

La implementación gradual de la reforma permitió presentar un proyecto de ley de simplificación tributaria antes de la entrada en vigor de la totalidad de las medidas; el proyecto se ingresó a trámite legislativo en diciembre de 2015 y se aprobó después de seis semanas de discusión en el Congreso. En su mensaje sobre el proyecto de ley, el Ejecutivo manifestó

que las simplificaciones o mejoras no afectaban los objetivos de la reforma tributaria de 2014.

Las modificaciones introducidas se centran principalmente en tres ejes. En primer lugar, se planteó la necesidad de simplificar la tributación a la renta de las empresas, que en 2017 debían optar entre dos sistemas: el régimen integrado con atribución de rentas y un sistema semiintegrado, con tributación sobre la base de los retiros. Para las empresas cuyos propietarios o accionistas sean personas naturales, se mantiene la opción entre el régimen de renta atribuida y el sistema semiintegrado. Las empresas de personas jurídicas deberán adscribirse al sistema semiintegrado. La simplificación no modificó los parámetros, es decir, las tasas se mantuvieron inalteradas. Para el 90% de las empresas de Chile, en materia de impuesto a la renta se mantiene lo aprobado originalmente en 2014. La modificación es para el 10% restante, las empresas que deberán tributar a través del sistema semiintegrado. Este cambio permite evitar complicaciones operacionales y la construcción de estructuras societarias para la evasión y la elusión de impuestos (véase el diagrama III.3).

Diagrama III.3
Chile: impuesto a la renta según la reforma tributaria 2014
y la simplificación de 2016



Fuente: Elaboración propia.

También se propusieron modificaciones en el IVA a los bienes inmuebles, puesto que en el proceso de implementación se logró

establecer que la interacción entre algunas disposiciones legales y ciertas normas transitorias y vigentes podrían producir el efecto no previsto de que resultaran gravadas con IVA algunas operaciones que no se había considerado gravar. Cabe destacar que las viviendas adquiridas por medio de subsidios estatales están exentas del pago del IVA, hecho que no se modificó con la ley de simplificación. El objetivo de las medidas introducidas fue clarificar la aplicación del impuesto al valor agregado en ciertas actividades de compraventa de bienes inmuebles.

En tercer lugar, mediante la simplificación tributaria se precisaron determinados temas vinculados a la norma general antielusión del Código Tributario, en especial, con respecto a la vigencia de la disposición. Con el objetivo de recopilar la experiencia internacional en la materia, en octubre de 2015 el SII realizó el Seminario Internacional “Aplicación de la Norma General Antielusión, Experiencia Comparada”, que contó con la participación de representantes de diversos organismos internacionales como la OCDE, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). De allí se recogieron diversas recomendaciones que se incorporaron en la ley de simplificación. Entre otros temas, se precisó que la norma general antielusión no tendría efecto retroactivo.

El informe financiero que acompañó el proyecto de ley de simplificación tributaria muestra que las modificaciones enviadas al Congreso no tienen efecto sobre la recaudación fiscal de la reforma tributaria de 2014. Existen algunas medidas marginales que generan mayor recaudación fiscal, proyectándose un adicional de 70 millones de dólares aproximadamente.

El proceso de la ley de simplificación tributaria demuestra que las herramientas impositivas siempre pueden perfeccionarse y simplificarse, sobre todo tratándose de una reforma estructural como la que se está implementando en Chile. Ajustar estas reformas es parte del ejercicio de gobernar haciéndose cargo de los requerimientos que surgen durante la implementación de las leyes, de actuar con responsabilidad fiscal y con el propósito de que las reformas duren más allá del período de gobierno en el que son aprobadas.

2. El pacto fiscal para enfrentar la desigualdad

A diferencia de décadas anteriores, donde el común denominador era reducir la pobreza, en la actualidad, las políticas públicas de Chile deberían centrarse en enfrentar la desigualdad. Un crecimiento sostenido a partir de la década de 1990, junto con una correcta gobernanza de este crecimiento en la inversión de servicios básicos y la ampliación de derechos sociales, permitió reducir notablemente la pobreza y la indigencia. El país actualmente presenta una incidencia de la pobreza

del 7,8%; no obstante, se hace necesario invertir y orientar el crecimiento hacia la reducción de las brechas, enfrentando la desigualdad en todas las dimensiones.

Más allá del natural anhelo de una sociedad igualitaria e inclusiva, la desigualdad se ha convertido en una dimensión relevante en cuanto puede ser un factor de inestabilidad social, política y económica. En este marco y con la finalidad de enfrentar algunos de los desafíos pendientes en materia de protección social, se aprobó la reforma tributaria de 2014.

Chile requería de un nuevo pacto fiscal, puesto que el de 1990 se había agotado implícitamente. La reforma de 1990 sentó el precedente de que los gastos permanentes deben solventarse con ingresos permanentes, respondiendo a la necesidad de ejercer la responsabilidad fiscal en la lucha contra la pobreza. En 2014, se requería de un nuevo pacto fiscal para enfrentar la desigualdad, por medio de una fina ecuación de crecimiento y equidad. La reforma tributaria y el Protocolo de Acuerdo por una Reforma Tributaria para un Chile más Inclusivo, de julio de 2014, fueron exactamente la expresión del pacto tributario transversal que el país requería y que confirmó su sólida institucionalidad, la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad financiera de las políticas públicas contra la desigualdad.

La CEPAL definió el pacto social como “un instrumento político para poner en marcha, en un contexto democrático, las políticas y reformas institucionales que los países de América Latina y el Caribe requieren para responder a la actual encrucijada del desarrollo” (CEPAL, 2010). Por lo tanto, es un instrumento dirigido a ampliar el horizonte hacia la igualdad de la acción política y de las políticas públicas.

Los pactos sociales tienen importancia a corto y largo plazo, en un escenario de demandas sociales insatisfechas. En el corto plazo, permiten la aprobación de políticas públicas con una gran adhesión; en el largo plazo, entregan estabilidad al sistema político y a la formulación de políticas públicas y permiten aprovechar los beneficios de las relaciones sostenidas entre los diversos actores sociales.

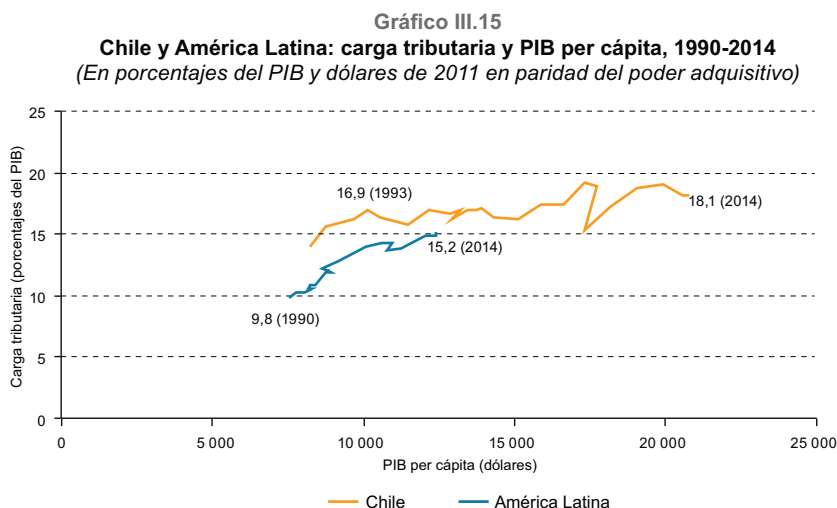
La reforma tributaria de 2014 en Chile ha sido un pacto fiscal explícito, en el entendido de que se requiere enfrentar la acentuada desigualdad a través de una política fiscal responsable, que otorgue sostenibilidad financiera a las políticas y programas públicos. Un pacto fiscal sustentado en una reforma tributaria entrega estabilidad financiera, social y económica, generando un contexto de mejores condiciones para el crecimiento. A su vez, la gobernabilidad y estabilidad del crecimiento económico surge del común denominador de las políticas públicas: la disminución de la desigualdad.

En la actualidad, no es posible consolidar un país estable y con gobernabilidad sin hacer transformaciones en materia de desigualdad que vayan más allá de los perfeccionamientos tributarios y que impliquen cambiar el lugar desde el que se enfrentan los desafíos, en especial en materia de protección social, y desde el que se construyen las relaciones con los diversos actores sociales.

Una reforma tributaria genera acalorados debates durante todo el proceso, que no necesariamente guardan relación con los aspectos técnicos e impositivos, sino que en general se vinculan con la economía política. Esto se replica en gran parte de los debates sobre reformas estructurales (tributarias y de otra índole), por cuanto tensan las relaciones entre los actores involucrados, ya que, al modificarse los pactos vigentes, los intereses de unos son supeditados a los de otros.

La reforma tributaria de 2014 fue un cambio profundo que consolidó la posición financiera y será una pieza clave para avanzar hacia la sostenibilidad fiscal en Chile.

A diferencia de lo que ha ocurrido en América Latina, donde aumentó el ingreso per cápita y, con él, la carga tributaria, en Chile, entre 1993 y 2014, la presión tributaria se mantuvo estable y no se corresponde con el sustantivo aumento del ingreso per cápita. El PIB per cápita se duplicó con creces en este lapso, sin embargo, la carga tributaria solo tuvo un crecimiento del 1,2% del PIB (véase el gráfico III.15). La reforma tributaria de 2014 logró corregir en parte esta tendencia que, dado el nivel de desarrollo alcanzado en Chile, probablemente volverá a ser corregida.



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

Capítulo IV

Desafíos de la política fiscal en América Latina

Introducción

Cuando se terminó de redactar este libro, las proyecciones económicas regionales confirmaban la desaceleración de 2016 y las estimaciones de la CEPAL apuntaban a que América Latina y el Caribe se contraerá en torno al 0,8% en el año. Si a esto se suma que la región creció un 0,9% en 2014 y un -0,5% en 2015, el crecimiento promedio se ubicaría en torno al -0,1% en el trienio 2014-2016. En esta coyuntura, la sostenibilidad fiscal constituye el cambio de paradigma más importante de la política fiscal.

Un buen diseño de política fiscal —orientado a invertir en responsabilidad, credibilidad y transparencia, así como en una gestión eficiente de los recursos públicos— generará las condiciones para avanzar en la estabilidad y consolidación de los ingresos fiscales, en la eficiente composición y ejecución de los gastos públicos, velando por la inversión pública, en el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y en la adecuada gestión de la economía política fiscal. El conjunto de estas dimensiones es condición esencial para alcanzar la sostenibilidad fiscal.

La eficiente gestión de las cuatro dimensiones de las finanzas públicas constituye la base de un financiamiento sostenido de políticas públicas que enfrente la desigualdad y genere condiciones que promuevan la estabilidad y el crecimiento. De esta manera, la sostenibilidad fiscal se transforma en uno de los pilares fundamentales del desarrollo sostenido (véase el diagrama IV.1).



Fuente: Elaboración propia.

En el centro de los desafíos de la política fiscal se ubica la sostenibilidad fiscal. Para consolidar la sostenibilidad fiscal se deben incorporar buenas prácticas en finanzas públicas, que se traduzcan en un sello de responsabilidad y transparencia fiscal en el uso y la asignación de los recursos públicos, buenas prácticas en la implementación de reformas tributarias que permitan generar ingresos públicos permanentes y buenas prácticas respecto del establecimiento de una ágil vinculación con los organismos internacionales que pueden apoyar la gestión pública en distintas áreas, en especial en la economía política fiscal. Todo esto fortalece y potencia la capacidad de la política fiscal para dar gobernabilidad al crecimiento (véase el diagrama IV.2).



Fuente: Elaboración propia.

El presente capítulo está dirigido a los responsables de diseñar políticas públicas, sobre todo a los gestores de política fiscal en la región. Los caminos en materia de política fiscal son variados, tanto por las heterogéneas realidades nacionales que existen en América Latina, como por las diversas alternativas para alcanzar la eficiencia y las sendas óptimas de gasto e ingreso que permitan consolidar la sostenibilidad fiscal. Aquí se incluye un conjunto de buenas prácticas tanto para la política fiscal como para la política tributaria, cuya selección implicó ponderar la delicada ecuación entre ingresos y gastos públicos, junto con la gestión de la institucionalidad fiscal y de la economía política.

A. Buenas prácticas en finanzas públicas para la región

El diseño de la política fiscal y la eficiente administración de las finanzas públicas son elementos fundamentales de una estrategia de desarrollo sostenido para la región. La heterogeneidad social, económica, cultural y política de América Latina explica, entre otras variables, las diversas formulaciones de política fiscal y, por tanto, que las rutas a seguir para su modernización y perfeccionamiento difieran. En este contexto, tomar nota de las mejores prácticas de política fiscal requiere considerar la especificidad y complejidad de los distintos países de la región. Intentar construir un esquema fiscal único sería incompatible con la diversidad latinoamericana, es decir, sería similar a lo que le ocurriría a un matemático que intentara resolver con una sola ecuación distintas o múltiples incógnitas (en este último caso no solo sería incompatible, sino que la tarea podría ser catalogada como imposible). Tras realizar esta necesaria salvedad y dejar establecido que no existe un modelo fiscal único a implementar, a continuación se destacan las principales buenas prácticas en finanzas públicas para la región (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1
Buenas prácticas en finanzas públicas para la región

Dimensiones de las finanzas públicas	Buenas prácticas (10)
I. Gastos	1 Política fiscal contracíclica
	2 Protección de la inversión pública
II. Ingresos	3 Sostenibilidad de los ingresos
	4 Diversidad de las fuentes de ingreso
	5 Transparencia fiscal
	6 Responsabilidad fiscal
III. Institucionalidad	7 Fortalecimiento de la administración fiscal
	8 Sistemas de evaluación y control de gestión del ciclo presupuestario
	9 Gestión financiera de los activos y pasivos (deuda)
IV. Economía política	10 Incentivo de los pactos fiscales

Fuente: Elaboración propia.

1. Política fiscal contracíclica

América Latina atraviesa en 2016 por una desaceleración que lleva a proyectar menores tasas de crecimiento para los próximos años. Frente a esta coyuntura de volatilidad económica, se han recomendado distintos enfoques para orientar la política fiscal.

Uno de ellos plantea la necesidad de implementar una política fiscal contracíclica que esté orientada, entre otros objetivos, a estabilizar la actividad económica y que se caracterice por no estar determinada por los vaivenes del ciclo económico. De esta manera, los movimientos transitorios del ciclo económico no deberían restringir la capacidad permanente de gasto público en una economía. Avanzar en la capacidad contracíclica de la política fiscal permite optimizar el gasto público con efectos beneficiosos macroeconómicos (al generar estabilidad) y microeconómicos (al ofrecer beneficios directos a través del gasto público, como las políticas de protección social que benefician a millones de personas). Para activar la política fiscal en tiempos de menor actividad económica es necesario que en los tiempos de bonanza se genere capacidad de ahorro público, por lo que existen incentivos para crear fondos de estabilidad con el objeto de acumular recursos y utilizarlos en épocas de restricciones.

Desde la mirada contracíclica, la CEPAL (2016c) propuso la necesidad de compensar los menores ingresos fiscales con reformas tributarias que aumenten la recaudación y crear incentivos que cautelen o protejan la inversión.

Ante la situación económica de desaceleración, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2015e) propuso que los países respondan a este nuevo escenario con ajustes fiscales. Dicho enfoque se basa en el diagnóstico de que esta coyuntura económica es más estructural que cíclica y, por ende, que las menores tasas de crecimiento son más permanentes que transitorias, una nueva tendencia que llevaría a la necesidad de implementar cambios en el nivel de gasto. El FMI proyecta que la caída de los precios de las materias primas podría ser permanente, por lo que los países de América Latina deberían evaluar sus implicancias para los ingresos públicos y planificar ajustes fiscales. En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016) plantea que en los países de la región los ajustes fiscales asegurarán la sostenibilidad a mediano plazo de las finanzas públicas, minimizarán los potenciales mayores riesgos y evitarán ajustes severos y posiblemente más peligrosos en el futuro.

Frente a este debate fiscal, debe tenerse el debido cuidado de que el diagnóstico que se realice de la situación económica no sea procíclico, es decir, que no esté formulado desde una perspectiva dominada por la coyuntura y con una mirada temporal de corto plazo. Un análisis de política fiscal adecuado supondría colocar la sostenibilidad fiscal en el centro, con una mirada de equilibrio intertemporal donde la coyuntura

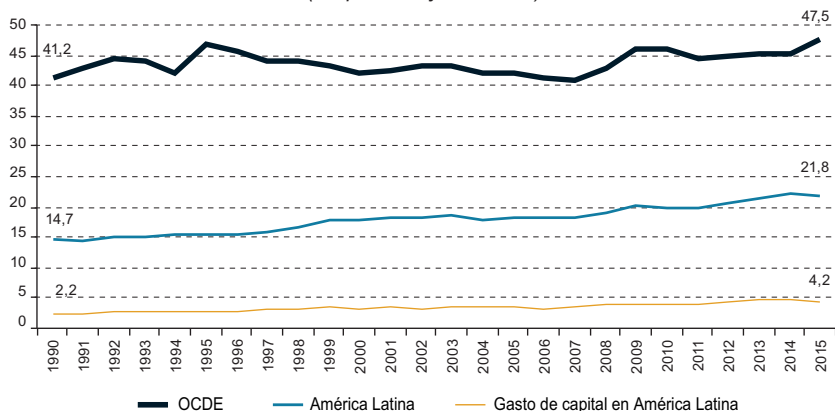
económica no sea la única variable que determine las medidas que deben tomarse en materia de política fiscal. Así como el diseño de la política fiscal no debería basarse en que el ciclo de los buenos precios de las materias primas perdurará en el mediano plazo, tampoco sería conveniente guiar a la política fiscal solo sobre la base de la actual desaceleración económica.

Una adecuada aproximación es aquella que considera evaluar los efectos que la situación económica produce en la tendencia de mediano plazo para determinar si estas potenciales modificaciones son cambios estructurales o cíclicos. La naturaleza de los cambios condicionará las respuestas de la política fiscal, pero no modificará las ventajas de seguir consolidando una arquitectura contracíclica en la región.

2. Protección de la inversión pública

El gasto público se incrementó del 14,7% al 21,8% del PIB entre 1990 y 2015 en América Latina, y se mantiene una brecha en favor de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que, en promedio, duplican con creces el tamaño del Estado (en términos del gasto) de los países de la región. El gasto en inversión ha aumentado del 2,2% al 4,2% del PIB en los últimos 25 años. Sin embargo, este nivel solo alcanzó a representar, en promedio, un 20% de los recursos que se administran en el sector público (véase el gráfico IV.1). Con este antecedente, proteger los recursos destinados a la inversión pública debería ser una prioridad, especialmente en un escenario de desaceleración económica.

Gráfico IV.1
América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):
gasto público e inversión, 1990-2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo*, Santiago, 2016, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), información oficial.

En el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (CEPAL, 2015c), la CEPAL resaltó la importancia de la inversión pública para alcanzar un crecimiento sostenido en la región. Entre otras materias, presentó evidencia sobre la retroalimentación y complementariedad que existe entre las políticas fiscales que protegen la inversión y el impulso económico que puede alcanzarse.

Diversos países de la región han optado por los ajustes fiscales en respuesta al ciclo económico, donde lamentablemente se ha reducido la inversión. En 2015, la inversión equivalió al 4,2% del PIB, cifra menor al registro del 4,7% del PIB alcanzado en 2014. La CEPAL (2015c y 2016c) propone que, de producirse estos ajustes, se trate de proteger o incentivar la inversión, puesto que el gasto de capital es uno de los principales factores que sostienen el crecimiento a mediano plazo. La separación entre el tratamiento de los gastos de inversión y los gastos corrientes elimina el sesgo en contra de la inversión en los procesos de ajuste del gasto público y promueve la igualdad de trato entre generaciones, al potenciar que la generación que los disfruta sea la que financie los gastos corrientes. Atender a la composición del gasto público y a cómo puede protegerse la inversión, en especial en tiempos de desaceleración, es crucial en el desarrollo de un diseño moderno de política fiscal.

En el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (CEPAL, 2015c) también se plantea una interesante modificación a las reglas fiscales vigentes, que tiene por objeto proteger la inversión. Allí se establece que las políticas fiscales contracíclicas (en la parte baja del ciclo) pueden ser mucho más efectivas que las reglas fiscales basadas solo en metas de gasto o déficit. Además de velar por la estabilidad, las reglas fiscales deberían incentivar y proteger el gasto de capital y con ello contribuir a un crecimiento sostenido. Explorar esta dimensión de nuevas reglas fiscales que protejan la inversión será parte de los desafíos de la política fiscal en América Latina.

3. Sostenibilidad de los ingresos

La sostenibilidad fiscal se apoya, en parte, en una senda óptima de ingresos o, más bien, en una senda sostenible de ingresos públicos. Para alcanzar dicha senda es necesario que los ingresos permanentes representen una proporción cada vez más significativa de los ingresos totales.

En general, las reformas tributarias implementadas en América Latina en los últimos diez años han avanzado en esta dirección. Tal como se analizó en el capítulo II, todos los países de la región modificaron sus sistemas impositivos en la última década mediante la consolidación de esquemas que avanzan en materia de equidad tributaria y ofrecen estabilidad a los ingresos públicos, práctica que debería seguir repitiéndose.

El fin del ciclo de los altos precios de las materias primas, la baja carga tributaria respecto del nivel de desarrollo de la región, la

regresividad de los sistemas impositivos y la importante participación de los impuestos indirectos en el total de los ingresos tributarios son algunos de los indicadores que avalan la tesis de que los países de la región continuarán implementando reformas tributarias en los próximos años, principalmente en busca de mayores ingresos permanentes para consolidar la sostenibilidad fiscal.

4. Diversidad de las fuentes de ingreso

El auge de las materias primas provocó un marcado aumento en los ingresos y el ahorro en algunos países de la región. Tal fue el caso de Chile, donde los recursos obtenidos por los altos precios del cobre explicaron el incremento en los ingresos públicos del 20,9% al 25,6% del PIB entre 2004 y 2007, mientras el ahorro público acumuló una cifra histórica del 23,3% del PIB entre 2005 y 2008. Como contrapartida, el descenso del precio de las materias primas en los últimos años ha generado una notoria disminución de los ingresos de algunos países. En México, por ejemplo, los ingresos petroleros alcanzaban un 8,1% del PIB, en promedio, entre 2012 y 2014, y en 2015 disminuyeron al 4,6% del PIB.

Contrarrestar la dependencia de los vaivenes de los precios de los recursos naturales en los ingresos públicos es fundamental para alcanzar la sostenibilidad fiscal. Por tanto, una buena práctica en política fiscal es la diversificación de las fuentes de ingreso, que permite contrarrestar la volatilidad de los ingresos y tener solvencia para cumplir con los compromisos de gasto, asegurando la sostenibilidad fiscal.

Las reformas tributarias puestas en práctica en esta década en la región van en la dirección tanto de la sostenibilidad de los ingresos como de la diversificación de sus fuentes. Todas las reformas tributarias estructurales han tenido como mínimo común denominador la creación o el aumento de los impuestos a la renta.

Otra alternativa para ampliar las fuentes de ingreso en el sector público son los recursos naturales y el nuevo equilibrio ambiental (Acuerdo de París, aprobado en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP21), en 2015). En los próximos años, la política tributaria ambiental, en el marco de las medidas de cumplimiento o financiamiento de los acuerdos ambientales, será un área con enorme potencial de desarrollo en la generación de nuevos ingresos estables para los países de la región.

5. Transparencia fiscal

Los avances en transparencia fiscal generan beneficios y consolidan la posición fiscal. El acceso oportuno a información de calidad permite diagnosticar los potenciales riesgos fiscales y financieros. Además,

la transparencia fiscal ayuda a garantizar que las decisiones de los gobiernos en materia económica se informen y que puedan evaluarse los costos, los beneficios y los potenciales riesgos para las perspectivas de la posición fiscal.

El FMI incorporó en 1998 el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*, donde se identifican diversos principios y prácticas mediante los que las administraciones pueden generar una visión clara de la estructura y las finanzas del sector público, con independencia de su nivel de desarrollo económico. El *Código de transparencia fiscal* se basa en cuatro pilares: definición de funciones y responsabilidades, procesos presupuestarios transparentes, acceso del público a la información, y garantías de integridad. Entre otras cosas, en la última versión se otorgó mayor importancia a la calidad de los informes fiscales, la actualización de los principios de transparencia fiscal y la incorporación de indicadores cuantitativos de transparencia fiscal (FMI, 2014b). Además, se creó un manual de transparencia fiscal, del que se está elaborando una actualización, donde se amplían y explican los principios del Código para guiar su aplicación.

Diversos países de la región cuentan con leyes de responsabilidad y transparencia fiscal. Para avanzar en transparencia fiscal se requiere de información detallada y completa sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del Estado. Consolidar los avances en la publicación de las estadísticas de las finanzas públicas es esencial para alcanzar este objetivo, en especial si se considera el elevado nivel de avance de los sistemas integrados de administración financiera en la región.

Una tarea pendiente en las estadísticas fiscales es la creación de un manual de estadísticas fiscales de gasto social para América Latina y el Caribe que, entre otras acciones, implica desarrollar una metodología regional para la presentación de dichos datos. Ante la relevancia de la protección social entre las políticas públicas —tanto por el volumen de recursos que involucran, como por su relevancia para enfrentar la pobreza y la desigualdad—, es esencial disponer de un instrumento estándar para medir y evaluar el gasto social. La CEPAL puede asumir un papel fundamental a la hora de llevar adelante un programa fiscal-social-estadístico que responda a esta necesidad y ser el depositario natural para hacer el seguimiento y la publicación de estas series de gasto social.

Desde la perspectiva del paradigma de sostenibilidad fiscal es relevante el nivel de responsabilidad y transparencia que se asigna a la política fiscal. En general, estas características amplían el margen de maniobra fiscal para suavizar el ciclo económico y disminuyen los efectos indeseados de la incertidumbre en los agentes económicos.

6. Responsabilidad fiscal

El objetivo principal de la responsabilidad fiscal es crear una cultura de equilibrio intertemporal en el financiamiento de las políticas públicas; es decir, que las decisiones de política pública estén financiadas de manera sostenida. El concepto de política fiscal intertemporal traspasa entonces el diseño de las políticas públicas. De esta manera, la responsabilidad fiscal es un motor principal de la sostenibilidad fiscal. Distintas leyes de responsabilidad fiscal en la región han creado reglas fiscales y mecanismos para acumular recursos (fondos de estabilización), así como para modernizar sus marcos legales a fin de acceder a una eficiente implementación de la política fiscal¹.

Las reglas fiscales adoptadas en América Latina pueden categorizarse de acuerdo con sus objetivos. Por una parte, están aquellas que buscan fijar un rango para el balance fiscal o un límite al aumento de la deuda pública.

Un segundo tipo de reglas fiscales son las basadas en ajustes según el ciclo económico, es decir, en la implementación de una política fiscal contracíclica. Los países que adopten este tipo de reglas podrían invertir recursos en infraestructura en épocas de menor crecimiento económico, debido a que representan gastos ocasionales y no compromisos permanentes (a diferencia de las políticas sociales), y este tipo de inversión estimula la reactivación económica. Además, en economías con necesidades de infraestructura identificables y que son eficientes en el proceso de inversión pública, la política fiscal contracíclica con énfasis en inversión pública puede tener efectos positivos tanto en el crecimiento de corto plazo como en el producto potencial de mediano plazo (FMI, 2014a; CEPAL, 2015c y 2016a).

Otro mecanismo utilizado en la región son los fondos soberanos. Se trata de fondos de estabilización generalmente asociados a las reglas fiscales, que cumplen alguno de los siguientes objetivos: avanzar hacia una arquitectura contracíclica de la política fiscal o acumular rentas asociadas a recursos naturales no renovables o al pago de la deuda pública.

En todo caso, la creación de fondos de estabilización no es condición suficiente para fomentar el carácter contracíclico de la política fiscal. El FMI (2015b) presenta ejemplos de países en que los fondos no han contribuido a la responsabilidad fiscal ni a la política fiscal contracíclica. De hecho, Trinidad y Tabago logró acumular activos financieros en su fondo e igualmente debió endeudarse para cubrir déficits fiscales. El Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) creado en 2002 en el Ecuador fue

¹ Véase el capítulo I.

eliminado en 2005, puesto que guardó relación con el aumento de precio de los bonos de la deuda (Falconi y Ponce, 2005).

En algunas ocasiones se ha tendido a confundir el concepto de responsabilidad fiscal con la necesidad de implementar ajustes fiscales, en especial en períodos de desaceleración económica: la responsabilidad fiscal no implica necesariamente limitar el gasto público. En la gestión de una política fiscal contracíclica es tan responsable el ahorro en tiempos de auge como el gasto (desahorro) en tiempos de desaceleración. La eficacia radica en aplicar una política fiscal gobernada por los requerimientos de la situación económica y las condiciones fiscales efectivas, que en general aíslan los efectos transitorios o cíclicos.

7. Fortalecimiento de la administración fiscal

La política fiscal suele estar restringida o condicionada por la fortaleza y el nivel de la calidad de las instituciones que la componen. La administración fiscal tiene al menos cuatro dimensiones: i) administración presupuestaria (véase la sección IV.A.8), ii) administración tributaria (véase la sección IV.B), iii) gestión financiera de la deuda (véase la sección IV.A.9) y iv) entidades fiscales asesoras. Esta sección se concentra en la última dimensión.

Las entidades fiscales asesoras son un área que requiere más debate y desarrollo. Por ejemplo, una administración fiscal moderna incluye la creación de consejos asesores fiscales (independientes) que tienen, entre otras, las siguientes funciones: formular asesorías en diversas áreas de la política fiscal, acompañar las etapas del ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y evaluación) y preparar anualmente, entre otros informes, una evaluación de la política fiscal que es pública y se envía al Congreso.

Comenzar con la creación por la vía administrativa de consejos asesores fiscales para transitar hacia una institucionalidad más acabada por mecanismos legales parece ser la receta más efectiva. Otro paso intermedio es a través de la creación de contrapartes asesoras independientes para el apoyo en la definición de variables clave de la política fiscal, como la posibilidad de externalizar asesorías en proyecciones de ingresos fiscales (asesorías públicas e informadas al Congreso).

Lo importante es generar una contraparte técnica que ayude a transparentar las decisiones de política fiscal, sobre todo aquellas relativas a los parámetros que inciden en la profundidad de la política fiscal y los efectos más permanentes del gasto público en la economía². Los informes generados por los consejos asesores fiscales puede ser un

² En el marco de una política fiscal contracíclica es importante considerar explícitamente metodologías de trabajo para los consejos asesores fiscales que no sean procíclicas o estén regidas por el ciclo.

insumo relevante para un debate más informado en los Congresos de la región, cuando se discute la política fiscal en la tramitación de las leyes de presupuestos.

8. Sistemas de evaluación y control de gestión del ciclo presupuestario

Entre los principales desafíos de la política fiscal se encuentra el fortalecimiento de la administración presupuestaria. Avanzar en el diseño e implementación de un sistema de evaluación y control de gestión del ciclo presupuestario es esencial para alcanzar niveles óptimos de eficiencia y calidad del gasto público, que en tiempos de desaceleración económica son aún más fundamentales, en especial por las restricciones de recursos públicos.

Las cuatro etapas del ciclo presupuestario (formulación, ejecución, aprobación y evaluación) dependerán cada vez más de los avances que se puedan realizar, entre otros factores, gracias a las tecnologías de la información. Los sistemas integrados de información de administración financiera que permitan avanzar en la transparencia fiscal y en la evaluación y control de gestión del presupuesto son un requisito fundamental para las dimensiones: i) de gestión presupuestaria (eficiencia y calidad del gasto), ii) de contabilidad (control y fiscalización), iii) de financiamiento (espacios fiscales y gestión de deuda), iv) de estadísticas (información y transparencia) y v) de rendición de cuentas y legitimidad de la política fiscal.

La herramienta de gestión presupuestaria de mediano plazo o marco de gastos de mediano plazo ha sido utilizada por numerosos países de la OCDE (30 de 34) y América Latina (8 de 17) (OCDE, 2014; OCDE/BID, 2014; Harris y otros, 2013). Estos marcos buscan vincular el proceso presupuestario anual con los objetivos de la política fiscal en la dimensión macroeconómica. Por lo general combinan estimaciones respecto del escenario de los años siguientes al proceso presupuestario, con límites de gasto. Estos límites pueden estar estructurados según programas particulares de políticas públicas o bien por sectores. La ventaja es que permiten integrar políticas, planificación y presupuesto con una mirada a mediano plazo. Por lo tanto, no solo se busca mejorar el balance macroeconómico, sino también la asignación de recursos entre sectores y la eficiencia de los fondos públicos.

9. Gestión financiera de los activos y pasivos (deuda)

En América Latina, el servicio de la deuda pública llegó al 2,0% del PIB en 2015, lo que supone un incremento después de que en 2008 se ubicó en un 1,6%, el nivel más bajo en los últimos 15 años (CEPAL, 2015d, 2016a y 2016c).

El análisis de los países muestra una gran heterogeneidad, con rangos en el pago de intereses de deuda que van del 0,7% del PIB en Chile —que concentra una deuda baja y una gestión financiera ordenada— al 7,3% en el Brasil (véase el cuadro IV.2). Costa Rica es otro caso que destaca al analizar el pago de intereses, ya que aumentó del 2,1% al 2,8% del PIB entre 2012 y 2015, y este último año fue el tercer país (después del Brasil y la República Dominicana) que pagó más intereses de deuda en América Latina. Esto confirma la urgencia de implementar una reforma fiscal en Costa Rica³.

Cuadro IV.2
América Latina: intereses de la deuda pública, 2015
(En porcentajes del PIB)

País	Intereses de la deuda pública
Brasil	7,3
República Dominicana	2,9
Costa Rica	2,8
Honduras	2,6
Colombia	2,6
El Salvador	2,5
México ^a	2,2
Uruguay	2,2
América Latina	2,0
Argentina	2,0
Panamá	1,8
Ecuador	1,7
Guatemala	1,4
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	1,0
Perú	1,0
Nicaragua	0,8
Chile	0,7
Paraguay	0,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. Documento informativo*, Santiago, 2016.

^a La cobertura institucional corresponde al sector público federal.

^b La cobertura institucional corresponde al Gobierno general.

La sostenibilidad fiscal también se basa en una buena planificación financiera y gestión de deuda pública, que, al menos, considere las siguientes dimensiones: temas institucionales (administración y unidad de gestión), información (comunicación y transparencia), definición de estrategias (tasas, pagos y prepagos), normas legales, tecnologías de la información y equipos de trabajo especializados.

³ Véase un análisis más detallado de la situación fiscal de Costa Rica en el capítulo II.

Una administración eficiente de la deuda pasa por profesionalizar y hacer más eficaz la gestión financiera de activos y pasivos. Esta función requiere de equipos especializados que tomen las mejores decisiones en términos de plazos, tasas, monedas, curvas de rendimiento y oportunidad para administrar tanto el rendimiento de los activos como el servicio de la deuda. Además, para asegurar que las decisiones de cartera y colocaciones o emisiones de deuda sean las más rentables. Las primas de riesgo soberano, las tasas, los plazos y la rentabilidad configuran una fina ecuación que puede y debe planificarse para optimizar el nivel y el servicio de la deuda.

El cierre de brechas, tanto en equipos técnicos como en sistemas de información que permitan una eficiente administración de la deuda, forma parte de los déficits de la región y los desafíos para la política fiscal.

10. Incentivo de los pactos fiscales

La economía política de la política fiscal es una dimensión a considerar, gestionar y enfrentar en el desarrollo de una política fiscal sostenible. Los intereses involucrados, las relaciones de poder y los distintos incentivos de los actores deben ser oportuna y efectivamente calibrados para alcanzar nuevos equilibrios fiscales-sociales-políticos.

En este contexto, para la región será fundamental avanzar en nuevos pactos fiscales que incluyan las dimensiones de responsabilidad fiscal y sostenibilidad fiscal, y lograr una visión intertemporal de las finanzas públicas en la formulación de políticas públicas. La sostenibilidad fiscal requiere de pactos fiscales que faciliten la construcción de políticas públicas viables y financieramente sostenibles. Los pactos fiscales son la base para desarrollar transformaciones estructurales a mediano y largo plazo. De esta manera, las reformas fiscales sustentadas en pactos transversales tendrán más posibilidades de generar escenarios de estabilidad y certidumbre, más allá de las administraciones que las implementen.

Un ejemplo de una eficiente administración de la economía política fiscal es la coordinación entre las políticas fiscal y monetaria. En la literatura hay consenso respecto de que ambas políticas deben estar coordinadas. En general, cuando los países avanzan en la creación de autoridades monetarias autónomas e independientes, la coordinación de estas autoridades con los encargados que administran la política económica y fiscal es cada vez más necesaria. Las descoordinaciones podrían generar efectos indeseados, como la anulación de los efectos macroeconómicos, al tratarse de una política expansiva y otra contractiva.

La coordinación no significa que las administraciones monetarias, usualmente aplicadas a través de los bancos centrales, pierdan

independencia o autonomía. Más bien, supone entender un concepto básico para una eficiente conducción de la economía porque la política económica se da en un contexto de equilibrio general que se logra, entre otros factores, con una coordinación efectiva de ambas políticas. Un desafío pendiente para la política fiscal de la región —que colinda con los límites de la política fiscal— es materializar institucionalmente esta coordinación que, en teoría, trae evidentes beneficios, aunque también presenta una economía política de difícil administración.

B. Tendencias regionales en reformas tributarias

Otra de las áreas para fortalecer la sostenibilidad fiscal es la política tributaria y las reformas tributarias. Los mayores desafíos del sistema tributario para la región se vinculan con el nivel de la carga tributaria (cuánto recaudar), el enfrentamiento de los grandes déficits en la estructura tributaria (cómo y dónde recaudar, y en quiénes concentrar los impuestos), la generación de esquemas que se transformen en instrumentos de desarrollo en la región (desarrollo institucional y administración tributaria), la administración de la economía política que implica una modificación (o continuidad) de un sistema tributario y la identificación de las tendencias futuras en materia de tributación.

No existen recetas únicas para toda la región porque las características de cada país condicionan las opciones de esquemas tributarios. A continuación se presentan las principales tendencias regionales de las reformas tributarias implementadas en los últimos diez años, que hemos catalogado como buenas prácticas para considerar en futuros procesos de reformas tributarias (véase el cuadro IV.3).

Cuadro IV.3
Tendencias regionales en reformas tributarias

Dimensiones tributarias	Tendencias regionales
I. Nivel de carga tributaria	1 Aumento de la carga tributaria
	2 Disminución de los gravámenes sobre el comercio internacional
	3 Consolidación del IVA
II. Estructura tributaria	4 Incremento de la tributación a la renta
	5 Avances en equidad tributaria y mejoras en los efectos distributivos del sistema tributario
	6 Fortalecimiento de la institucionalidad tributaria
III. Institucionalidad tributaria	7 Reducción de la evasión y la elusión
	8 Reducción (eliminación) de exenciones preferenciales
IV. Economía política tributaria	9 Promoción de acuerdos tributarios transversales
V. Nuevas tendencias	10 Impuestos al patrimonio, ambientales y locales

Fuente: Elaboración propia.

1. Aumento de la carga tributaria

La carga tributaria promedio de la región pasó del 9,9% al 12,8% del PIB entre 1990 y 2000, y en 2015 se elevó al 15,3% del PIB. Sin embargo, esta carga tributaria es considerada baja si se compara tanto con otras regiones (OCDE) como con el nivel de desarrollo de América Latina. Por tanto, uno de los desafíos en materia de reformas tributarias será extender el aumento de la presión tributaria.

El cierre de un ciclo de altos precios de las materias primas, que para algunos países representó una disminución de los ingresos públicos y para otros una caída significativa en las importaciones, confirma la necesidad de fortalecer las estructuras tributarias y hacerlas cada vez más eficientes para reemplazar estos ingresos públicos por ingresos tributarios permanentes.

Parte del desafío será administrar procesos de reforma tributaria en un ambiente de desaceleración. En todo caso, el descenso de los precios de las materias primas puede ser una ventana de oportunidad para implementar estructuras impositivas modernas, que aseguren el financiamiento sostenible para el desarrollo de las políticas públicas.

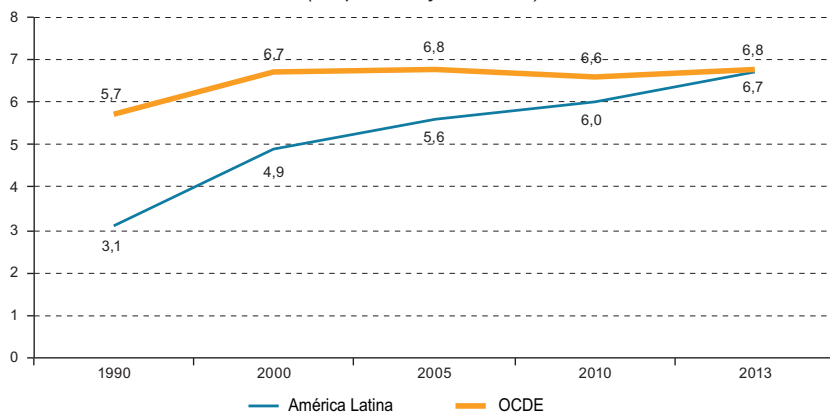
2. Disminución de los gravámenes sobre el comercio internacional

La integración económica y tributaria ha sido una constante en los últimos 25 años en América Latina y el mundo, y debería seguir intensificándose. En este contexto, se han reducido los gravámenes sobre el comercio internacional, en general por los acuerdos o tratados de libre comercio que se han masificado intrarregionalmente y también entre los países de la zona y el mundo. Bajo la premisa de que la economía latinoamericana seguirá integrándose, reducir o eliminar los gravámenes sobre el comercio internacional será parte de las buenas prácticas tributarias regionales.

3. Consolidación del IVA

Los impuestos al consumo de bienes y servicios representan en torno al 50% del total de la recaudación de América Latina. Entre ellos se destaca el IVA, cuya participación en el total de ingresos tributarios aumentó del 20,9% al 31,3% entre 1990 y 2014. La recaudación promedio de América Latina por impuestos al consumo de bienes y servicios y del IVA alcanzó el 10,2% y el 6,7% del PIB, respectivamente, en 2013 y la OCDE mostró registros similares, del 11% y el 6,8% del PIB, para el mismo año (OCDE, 2016b). De esta manera, la brecha impositiva del IVA entre América Latina y la OCDE (como porcentaje del PIB) se anuló en el último cuarto de siglo (véase el gráfico IV.2).

Gráfico IV.2
América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):
recaudación del IVA, 1990, 2000, 2005, 2010 y 2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, París, 2016.

La evolución del IVA en la región podría clasificarse en tres etapas:

- Etapa I: entre 1967 (Brasil) y 1993 (República Bolivariana de Venezuela), 15 países de la región incluyeron el IVA en sus sistemas impositivos, la mayoría de ellos (10), en la década de 1970 (CEPAL, 2013a).
- Etapa II: los países realizan una transición de los impuestos a las ventas al IVA. El caso más coyuntural es el de Costa Rica y la reforma tributaria iniciada en agosto de 2015, que aún se encuentra en tramitación en la Asamblea Legislativa y estandariza el IVA creado en 1975.
- Etapa III: los países consolidan el IVA (implementan tasa estándar) y realizan calibraciones para que su nivel sea óptimo, al menos desde dos dimensiones: i) respecto del nivel de ingreso per cápita y ii) respecto de la efectiva capacidad institucional para recaudar este tributo (el Uruguay en 2007 y México en 2013). Este último antecedente es el de mayor importancia, ya que en la región existe una gran evasión del IVA, en especial en países donde la actividad informal domina o es una parte importante de la economía (véase el capítulo II).

4. Incremento de la tributación a la renta

El sesgo hacia la tributación indirecta (especialmente vía consumo, IVA), que domina en la mayoría de los esquemas tributarios en América Latina, es bastante conocido y se encuentra bien documentado. En el

último cuarto de siglo se han observado dos tendencias en las reformas tributarias implementadas.

Un primer período, comprendido entre 1990 y 2005, estuvo marcado por reformas tributarias que buscaron modificar el IVA y los impuestos al consumo, lo que respondía a una necesidad de aumentar los ingresos tributarios (estos son impuestos de fácil recaudación, pero que no avanzan en pro de la mejora de los efectos distributivos). Ello resultó en una clara prevalencia de los impuestos indirectos sobre los impuestos directos.

Entre 2005 y 2015 se identifica un segundo período, marcado mayoritariamente por las reformas tributarias centradas en el impuesto a la renta. Estas reformas buscaron disminuir la participación de los impuestos indirectos y aumentar la participación de los impuestos directos, avanzando hacia una estructura con mayor equidad tributaria. El impuesto a la renta (renta y utilidades) en América Latina aumentó del 2,9% al 3,8% del PIB entre 1990 y 2005 y en 2014 llegó al 5,1% del PIB. La brecha entre la recaudación por renta de América Latina y la OCDE aún se muestra bastante elevada. Al comparar las recaudaciones como porcentaje del PIB de ambas regiones, América Latina alcanzó un 23,7% de lo recaudado por la OCDE en 1990 y en 2014 esta cifra fue del 43,6% (véase el cuadro IV.4). El diseño de las reformas tributarias en América Latina en esta década ha influido en el cierre de esta brecha. Aun así, a esta velocidad, solo en 50 años más la región alcanzaría niveles similares (como porcentajes del PIB) a los que la OCDE presenta en la actualidad⁴.

Cuadro IV.4

**América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):
recaudación del impuesto a la renta, 1990, 2000, 2005, 2010 y 2014**
(En porcentajes del PIB y porcentajes)

	1990	2000	2005	2010	2014
América Latina	2,9	3,2	3,8	4,2	5,1
OCDE	12,2	12,2	11,9	10,9	11,7
América Latina/OCDE	23,7	26,2	31,9	38,5	43,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, París, 2016.

El aumento del impuesto a la renta ha generado una mayor participación de los impuestos directos en los ingresos tributarios, aumentando tanto la carga tributaria como la progresividad del sistema impositivo. Por lo tanto, constituye un avance en la dirección de mejorar los efectos positivos del sistema tributario en la distribución del ingreso.

⁴ Para esta estimación se asume que los niveles de impuesto a la renta presentados por la OCDE se mantienen estables y que América Latina aumenta el impuesto a la renta como en los últimos diez años.

5. Avances en equidad tributaria y mejoras en los efectos distributivos del sistema tributario

En los últimos diez años han continuado las modificaciones al IVA. Sin embargo, ha existido una nueva orientación en las reformas tributarias caracterizada por introducir, modificar y aumentar los impuestos a la renta de personas y empresas. Por tanto, además de cuánto recaudar se ha abordado la cuestión de cómo recaudar, con el claro propósito de mejorar la distribución del ingreso a través del sistema tributario.

Aumentar los impuestos a las rentas de las personas y de las empresas es un proceso que hay que calibrar y complementar con el avance en la equidad tributaria horizontal y vertical. La equidad horizontal es la base de un buen diseño tributario y la equidad vertical es cada vez más importante en términos de los potenciales efectos distributivos del esquema tributario. La reforma tributaria del Uruguay (2006) fue la pionera y representó un efectivo progreso en esta dirección. Esta no fue una reforma diseñada para aumentar la recaudación tributaria, sino para aumentar la eficiencia, simplificar el sistema, perfeccionar los incentivos a la inversión y mejorar los efectos distributivos.

Otro caso significativo en la región es la reforma tributaria en Chile (2014). En el estudio del Banco Mundial sobre los efectos distributivos de esta reforma se estimó que los impuestos pagados por el 1% más rico de la población aumentarán del 2,4% al 3,5% del PIB, con lo que se concluye que esta reforma tiene un impacto positivo sobre la distribución del ingreso y mejora la equidad del sistema tributario (Banco Mundial, 2015).

Uno de los grandes desafíos regionales será avanzar en esta dirección, perfeccionando los esquemas tributarios y ocupándose cada vez más de cómo se recauda, para ser eficientes en los niveles de recaudación y para que el sistema tributario mejore sustantivamente la distribución del ingreso, como ocurre en los sistemas tributarios de países desarrollados. La implementación de los potenciales cambios tributarios que avancen en esta dirección debería aplicarse con altos grados de flexibilidad y en procesos que incluyan transiciones que faciliten su implementación y la gestión de la economía política tributaria.

6. Fortalecimiento de la institucionalidad tributaria

La institucionalidad tributaria es uno de los elementos más gravitantes que condicionan el desarrollo, la profundidad y la modernización de los esquemas tributarios. Las reformas tributarias requieren de marcos jurídicos e institucionales y de instituciones públicas que implementen y gestionen (administren, regulen y fiscalicen) las políticas tributarias.

Las buenas ideas y los diseños de última generación impositiva requieren necesariamente de un Estado fortalecido para que las políticas públicas, entre ellas las políticas tributarias, puedan implementarse, modernizarse y reformarse de manera eficiente. Para esto se requiere avanzar en al menos cuatro dimensiones:

- i) Invertir en recursos humanos. La profesionalización de la administración tributaria es esencial y se convierte en uno de los desafíos más importantes, ya que la escasez de personal especializado en la gestión, regulación y fiscalización tributaria es transversal en las instituciones que administran los sistemas impositivos.
- ii) Invertir en tecnologías de la información. Los sistemas integrados de información tributaria serán esenciales tanto para la evaluación y el control de gestión del sistema tributario, como para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes (disminución de la evasión y la elusión).
- iii) Modernizar los marcos legales institucionales que entreguen nuevas facultades a la administración tributaria en la regulación y fiscalización con el objeto de alcanzar un sistema eficiente de recaudación tributaria, así como de consolidar la construcción de las buenas prácticas y el cumplimiento tributario que conduzca tanto a obtener ingresos fiscales estables como a enfrentar la evasión y la elusión impositiva.
- iv) Asignar recursos financieros específicos. Las dimensiones mencionadas con anterioridad requieren de la asignación de recursos y financiamiento para que sean viables en su implementación. Incluir esta dimensión en la planificación presupuestaria hace viable las dimensiones anteriores.

7. Reducción de la evasión y la elusión

Que los tributos se paguen como corresponde depende, entre otras variables, de la institucionalidad (administración) tributaria y sus capacidades de regulación y fiscalización, así como de las tecnologías de la información que faciliten el pago oportuno de los impuestos y permitan una eficiente gestión de su recaudación y cobranza.

Uno de los problemas que enfrenta la región en materia de evasión tributaria son los llamados “paraísos fiscales”. Entre 2002 y 2015, el patrimonio de los mayores contribuyentes de América Latina creció, en promedio, un 21% anual, un aumento 6 veces superior al PIB de la región (CEPAL/OXFAM, 2016). Sin embargo, la mayoría de estos recursos se mantienen en paraísos fiscales. Por ello, los Gobiernos de América Latina

deben fortalecer las administraciones tributarias e impulsar una coordinación regional para eliminar los vacíos legales de los códigos tributarios, que permiten a empresas y particulares esconder sus riquezas en territorios con bajas regulaciones a fin de eludir el pago de impuestos.

Avanzar en esta dirección también es invertir en credibilidad fiscal, que es una de las mejores campañas para el pago oportuno de impuestos. La mayor credibilidad fiscal, así como el establecimiento de una relación entre lo que pagan los contribuyentes y los usos que el Estado le da a dichos recursos, son variables que ayudan a mejorar el compromiso de los contribuyentes y los resultados de la recaudación.

A modo de ejemplo, la OCDE está llevando adelante un proyecto para restablecer la confianza de los ciudadanos en la justicia de sus sistemas tributarios, centrado en la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (Proyecto OECD/G20). Las estimaciones que se han presentado indican que la pérdida en recaudación producto de la erosión y el traslado de beneficios equivale a entre un 4% y un 10% de la recaudación total de los impuestos sobre las empresas (entre 100.000 millones de dólares y 240.000 millones de dólares anuales). Tras más de dos años de trabajo y acuerdos, los países del G20 han avanzado en una serie de medidas para incrementar el cumplimiento tributario que, según los informes presentados, afectan más a los países en vías de desarrollo que a los países desarrollados (OCDE, 2015b).

La evasión en la región ha sido documentada en la literatura especializada. En general, se la sitúa como el doble en los impuestos a la renta respecto del IVA (Jiménez, 2015). Así, se ha estimado que la evasión equivale al 6,3 % del PIB regional, desglosado en un 2,2% del PIB en IVA y un 4,1% del PIB en renta (CEPAL/OXFAM, 2016). Frenar esta fuga de tributos debe ser prioridad, sobre todo en tiempos de desaceleración económica.

El cumplimiento de las obligaciones tributarias es también una medida de equidad de los sistemas impositivos de la región, ya que los grupos de más altos ingresos son los que potencialmente pueden acceder a arquitecturas tributarias para evitar el pago oportuno y efectivo de los tributos. La gran mayoría de los contribuyentes no accede a estos diseños, por lo que al disminuir la evasión y la elusión tributaria también se avanza en la mejora de los efectos distributivos del esquema impositivo.

8. Reducción (eliminación) de exenciones preferenciales

El avance hacia una presión tributaria con una mayor participación de los impuestos directos implica necesariamente que se realicen dos acciones complementarias: i) disminuir los tratamientos preferenciales y las exenciones que generan inequidades y promueven implícitamente el

incumplimiento tributario, y ii) avanzar para otorgar a las rentas del capital un tratamiento similar al aplicado sobre las rentas provenientes del trabajo.

Los tratamientos preferenciales y las exenciones tributarias han sido muy utilizados por los países de América Latina como política de incentivo a la inversión, pero sus costos son cuantiosos. Esto se denomina gasto tributario: la pérdida de recaudación fiscal (bruta) por la implementación de estas medidas. Por lo tanto, la evaluación de la efectividad de las exenciones tributarias como medida de fomento de la inversión debe realizarse con un diagnóstico del gasto tributario que puede llegar a ser muy elevado. Jiménez y Podestá (2009) estimaron que el gasto tributario como porcentaje de los ingresos tributarios superaba el 30% en el Ecuador (35,3%), México (50,7%) y Guatemala (63,5%).

La reducción y eliminación de exenciones tributarias es una clara señal para consolidar una estructura tributaria moderna y, a la vez, generar condiciones para acrecentar su credibilidad y aceptabilidad por parte de la ciudadanía. La transición hacia mayores impuestos a la renta puede verse erosionada si no va acompañada de otras medidas relacionadas con el diseño y la estructura tributaria y con el fortalecimiento de la institucionalidad.

9. Promoción de acuerdos tributarios transversales

La economía política influye no solo en la viabilidad de una reforma, sino también en su resultado, dado que una reforma tributaria modifica los términos de la relación entre el Estado y los grupos de interés (sociedad civil, sector privado, gremios, agrupaciones políticas y otros). Por tanto, monitorear la economía política tras las reformas resulta fundamental para una exitosa implementación.

En la administración de la economía política destaca la importancia de los acuerdos tributarios transversales (pactos fiscales), que, además de permitir construir acuerdos de mediano y largo plazo, contribuyen, entre otros propósitos, a flexibilizar la postura de los actores sociales involucrados, a cimentar las bases de las transformaciones y a generar escenarios de estabilidad y certidumbre. Sin el debido manejo de la dimensión de economía política tributaria, la generación de acuerdos políticos se hace inviable. Se requiere de un delicado equilibrio entre la economía política y la capacidad de gestión de las políticas tributarias para sustentar estos acuerdos transversales e implementarlos en forma exitosa.

Los acuerdos tributarios transversales constituyen un paso fundamental para alcanzar un pacto fiscal que apoye la implementación de reformas tributarias. De igual manera, la oportuna y efectiva gestión de la economía política tributaria será esencial para facilitar el cambio transformador de los esquemas impositivos en América Latina.

10. Impuestos al patrimonio, ambientales y locales

Además de las buenas prácticas mencionadas en materia de política tributaria en América Latina —que potencialmente guiarán las futuras reformas tributarias— existen al menos tres nuevas tendencias en la agenda de política tributaria de la región:

- i) Desarrollo de la tributación sobre el patrimonio, las propiedades y las herencias. Actualmente, los sistemas tributarios de América Latina están orientados a la recaudación de los ingresos laborales, más que de las ganancias de capital, lo que resulta insuficiente puesto que todos los ingresos deberían gravarse. Esto se traduce en que los sistemas tributarios son deficitarios en el área de los impuestos sobre bienes inmuebles y herencias. Estos impuestos han sido de baja importancia y han estado prácticamente ausentes de los debates sobre herramientas fiscales disponibles para mejorar el efecto distributivo de los sistemas tributarios. Sin embargo, en los últimos tiempos han comenzado a considerarse los beneficios de la tributación directa, principalmente sobre la propiedad, puesto que permite la generación estable de ingresos tributarios y va en la línea de la eficiencia y equidad al gravar a los contribuyentes de mayores ingresos, que concentran un mayor patrimonio.

Entre los mecanismos más utilizados en la región para gravar el patrimonio se encuentran: impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles (una de las principales fuentes de ingreso para los gobiernos subnacionales), impuesto sobre la transferencia de bienes, impuesto sobre la propiedad de vehículos y en algunos países de América Latina incluso se ha establecido un impuesto recurrente sobre el patrimonio neto (CEPAL, 2016c).

- ii) Descentralización tributaria o tributación en gobiernos locales. Los ingresos tributarios subnacionales en América Latina se sitúan no solo por debajo de los de la OCDE sino también de los de otras regiones menos desarrolladas (Jiménez y Ter-Minassian, 2016). Esto refleja las asignaciones de bases tributarias a nivel intermedio y las posibles debilidades administrativas a nivel subnacional. En general, las bases tributarias asignadas a los gobiernos locales gravan impuestos directos a la propiedad, impuestos indirectos (tabaco, licores, ventas o IVA) o algunos impuestos provenientes de los recursos naturales (CEPAL, 2016c).

Existen importantes diferencias entre los países de la región, especialmente en virtud del papel y el peso de los gobiernos subnacionales. En este sentido, los ingresos locales en países federales (Argentina, Brasil y México) o muy descentralizados

(Estado Plurinacional de Bolivia) tienden a ser más elevados que en los gobiernos unitarios (Chile, Ecuador y Perú).

Los procesos de descentralización generarán presiones por autonomía financiera y, por tanto, modificaciones tributarias. Esta nueva tendencia debería monitorearse y evaluarse en virtud de las capacidades institucionales de los países de la región.

- iii) **Tributación ambiental.** A pesar de que América Latina ha avanzado en la tributación ambiental, este avance no ha sido homogéneo. Uno de los beneficios que tiene esta tributación es que contribuye a reducir la dependencia de la recaudación de impuestos regresivos. La introducción de impuestos ambientales puede entenderse como una mejora a la eficiencia del sistema tributario.

En algunos estudios se indica que el cambio climático posiblemente ejercerá una presión sobre la preservación de los recursos naturales que ya se refleja en acuerdos internacionales, como el aprobado en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP21), donde un importante número de países se comprometió a la preservación del medio ambiente y a la reducción de la emisión de gases contaminantes. Los recursos naturales y la dimensión ambiental han adquirido un valor fundamental en las estrategias de desarrollo y esto se canaliza, en parte, a través de la incorporación de la dimensión ambiental en las estructuras fiscales. Así, cada vez más, las reformas tributarias considerarán el uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente en el debate sobre la estructura impositiva y de potenciales reformas tributarias (Lorenzo, 2015).

Las tres nuevas tendencias han presentado procesos dispares y distintos grados de avance en la región. No obstante, es muy probable que sigan presentes en el debate impositivo, en especial en países cuyos sistemas tributarios ya se hicieron cargo de los principales temas de nivel (presión tributaria) y estructura (incrementos de los impuestos a la renta). Estas podrían ser áreas de trabajo para futuras reformas tributarias en la región.

C. Política fiscal y organismos internacionales

Los países de la región están inmersos en un contexto internacional que ejerce una influencia creciente sobre su realidad. Cuando se analiza el contexto de las reformas hay un núcleo que está fuera de las fronteras nacionales, desde el que se transmiten poderosas fuerzas de cambio. Los países están cada vez más expuestos a fenómenos externos que

no controlan y de los que depende, en gran medida, su estabilidad y prosperidad. Esto hace que un número importante de reformas fiscales y tributarias surjan de cambios en las condiciones externas, que hacen insostenibles políticas económicas o sociales pensadas para economías y sociedades más cerradas. Por ello, es difícil pensar en estos momentos que una reforma de cierta envergadura no tenga una parte de su economía política en el contexto internacional.

Este análisis comienza por la identificación de los actores globales que, con sus intereses y preferencias, influyen en las realidades nacionales. Destacan los sujetos económicos privados que operan internacionalmente: entidades financieras, empresas multinacionales, fondos de inversión, agencias de calificación de riesgo. Como contraparte se encuentran los actores soberanos de países grandes y abiertos (bancos centrales, autoridades fiscales, reguladores), que condicionan el comportamiento de los anteriores, con decisiones de política que impactan más allá de sus fronteras. Además, se hacen escuchar movimientos sociales de diverso carácter (organizaciones internacionales sin fines de lucro, fundaciones y otras) que ejercen una influencia cada vez mayor sobre temas globales. Tampoco podemos dejar de considerar el papel de las redes internacionales de expertos en las más variadas materias, apoyados en plataformas e instituciones de conocimiento con capacidad de difusión global. Finalmente, y sin agotar otras posibilidades, están los medios de comunicación que, gracias a las nuevas tecnologías, traspasan las fronteras con noticias y análisis.

A fin de hacerse cargo de esta realidad cada vez más interdependiente, los países han puesto en marcha una multitud de esquemas de cooperación internacional, que tratan de dar una respuesta común a los desafíos compartidos o a aquellos a los que no pueden hacer frente de manera aislada. El conjunto de estos convenios configura lo que se llama el marco de gobernanza global, desarrollado de manera muy desigual en función de sectores o regiones. En ese marco, destaca un grupo de actores que ha venido creciendo en número y actividad en el último medio siglo: los organismos internacionales. Su asociación a procesos de reforma se ha ido haciendo más patente, con diversas intensidades y funciones.

Para analizar el papel de estas entidades, es bueno partir de la doble condición que asumen en relación con los países miembros. Genéricamente, el surgimiento de un organismo internacional representa el reconocimiento por parte de los Estados de que un problema puede resolverse mejor actuando en conjunto que por separado. A partir de ahí, se produce una delegación formal de autoridad a una entidad a la que se transfieren funciones y recursos. Esto posee al menos dos dimensiones: i) algunas de las funciones (por menores que sean) se ejercen fuera de la administración fiscal de un país y ii) la posición supranacional de los organismos internacionales les permite realizar ciertas tareas de forma más eficaz que las autoridades nacionales en solitario.

Los organismos internacionales tienen mandatos, capacidades y estructuras de decisión muy diversos, que configuran papeles variados en la economía política de las reformas. Existen al menos cuatro dimensiones a destacar:

1. Dimensión de información y conocimiento

Numerosos organismos internacionales recopilan, intercambian y analizan datos relevantes sobre instituciones y políticas públicas. Esto puede hacerse desde perspectivas sectoriales, regionales o globales, en función del ámbito de actuación de la entidad. La CEPAL, por ejemplo, es el organismo internacional que provee más información acerca de América Latina y el Caribe, mientras que otros organismos, como el BID, se enfocan en América Latina, América del Norte y algunos países europeos y asiáticos.

Los organismos internacionales tienen diversas especializaciones en el ámbito de la política fiscal y generan recursos de distinta naturaleza para los países de la región. Mientras que el FMI se abocó a estandarizar las estadísticas de las finanzas públicas, apuntando hacia la transparencia fiscal, en los últimos años, la CEPAL ha centrado sus esfuerzos en establecer cómo las reformas fiscales deben velar por el gasto en inversión pública.

Por medio de este trabajo buscan constituir repositorios de información que permiten a los países compararse entre ellos y aprender mutuamente de sus experiencias. También es normal acompañar esta información con estudios en los que se analizan, y eventualmente se comparan, las realidades nacionales. Una modalidad más sofisticada se produce cuando estos mismos organismos otorgan calificaciones que les permiten ordenar relativamente a los países en función del cumplimiento de un estándar. Dos ejemplos muy conocidos y de una enorme influencia en el impulso de agendas de reforma son los informes del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE (educación) y los informes *Doing Business* del Banco Mundial (clima de negocios)⁵. La experiencia comparada de los organismos internacionales permite optimizar tiempo y recursos a los países que solicitan la información, por ejemplo, a la hora de diseñar una potencial reforma tributaria. Así, los organismos internacionales pueden difundir casos de reformas exitosas que proporcionen los lineamientos para futuras modificaciones.

Dentro de esta dimensión, otra de las funciones de los organismos internacionales es posicionar ciertas temáticas de política fiscal (y otras políticas públicas) en las agendas públicas, viabilizando la apertura de ventanas de oportunidad que permitan implementar políticas que recojan estas materias. Para mencionar un caso, las dimensiones transversales de la sostenibilidad fiscal que se han identificado en este libro (social, género, medioambiental y

⁵ Véase [en línea] <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2016>.

demográfica) son temáticas que los organismos internacionales han apoyado en estudios, publicaciones y seminarios. De esta forma, han permeado a los actores sociales y políticos, quienes han recogido estas recomendaciones y en ocasiones las han plasmado en sus diseños de política fiscal.

En esta línea, el sello del organismo internacional imprime rigor a la información disponible, lo que se convierte en una fuente de legitimidad. Los procesos de reformas fiscales (tributarias) deberían beneficiarse de estos recursos para dar solidez a sus diagnósticos y aprender de las buenas prácticas internacionales.

2. Dimensión de apoyo técnico y validación

Los organismos internacionales cuentan con personal especializado en distintas materias y, en ocasiones, sus redes de expertos trabajan con los países en ámbitos como la preparación e implementación de reformas tributarias. Para ello, adaptan su conocimiento a las necesidades del país y hacen recomendaciones en el proceso. Esta es una labor que puede realizarse de distintas maneras: mientras que en algunos casos los organismos internacionales apoyan en forma reservada a los equipos de trabajo tras las reformas, en otras, su cooperación trasciende a la opinión pública y se expresa en informes, seminarios y declaraciones explícitas. En este último caso, el valor del apoyo supera la mera contribución de conocimiento y constituye una validación explícita del enfoque de la reforma.

Por otra parte, el apoyo técnico o validación de una reforma puede generarse en las distintas etapas de las políticas públicas (estudios previos, diseño del proyecto de ley, debate legislativo, implementación o evaluación). En cuanto a los estudios previos, existen organismos internacionales que evalúan periódicamente el contexto económico de los países. Por ejemplo, la OCDE emite una serie llamada Estudio Económico en la que realiza un diagnóstico de la situación macroeconómica de los países que integran la organización. Esto permite que los responsables de la política fiscal tengan una evaluación externa de su situación, lo que abre oportunidades para la realización de reformas.

Además, estos organismos apoyan la implementación de reformas y acompañan procesos de modernización del Estado, especialmente en el fortalecimiento de las administraciones tributarias. Esto no solo implica la incorporación de recursos tecnológicos a estos servicios y la capacitación de sus funcionarios, sino que además esta asistencia puede realizarse por medio de la promoción de buenas prácticas en la atención a los contribuyentes, acciones que permitan enfrentar la evasión y la elusión, y políticas de dirección interna, entre otras. Generalmente, las asistencias técnicas en la etapa de implementación son extensas puesto que requieren realizar cambios profundos en las administraciones tributarias, lo que implica un proceso de aprendizaje por parte del aparato estatal y sus funcionarios.

Este apoyo a los procesos de reforma también se concreta mediante la evaluación de las políticas implementadas por los países de la región, lo que ofrece un sello de validación a las reformas de que estas van en la dirección correcta, algo fundamental en escenarios donde existen grupos de poder que se oponen y critican las reformas que se ponen en marcha. Esto, a su vez, trae un doble beneficio. Por una parte, entrega al Estado la información que requiere, pero además se transforma en un bien público para otras administraciones que busquen diseñar o implementar reformas, como modelos de buenas prácticas. Un ejemplo de ello, revisado en profundidad en el capítulo III, es la evaluación de los efectos distributivos de la reforma tributaria chilena de 2014 realizada por el Banco Mundial, donde se ofreció evidencia de que esta reforma mejora la distribución del ingreso.

El soporte técnico de los organismos internacionales a los procesos de reforma es especialmente útil para los países de América Latina, puesto que, como ya se mencionó, recopilan y analizan información de diversas reformas tributarias, lo que les permite manejar experiencias exitosas y menos eficientes en el diseño e implementación de políticas públicas, además de un conocimiento acabado del funcionamiento de las administraciones fiscales de un importante número de países. Sin embargo, deben procurar adaptar las asistencias técnicas a las realidades particulares, puesto que existen casos en que la cultura organizacional de las administraciones fiscales y tributarias no ha tenido la capacidad de incorporar las modificaciones, muchas veces por falta de definición de una visión estratégica por parte del país, o bien por falta de sensibilidad contextual y desconocimiento de la realidad local.

3. Dimensión de apoyo financiero

Algunos organismos internacionales tienen en su mandato otorgar financiamiento a los Estados miembros. Los actores centrales en este ámbito son los bancos de desarrollo (Banco Mundial, BID y otros), el FMI, algunos programas y fondos de las Naciones Unidas y, más recientemente, los llamados “fondos globales”. Un porcentaje menor del financiamiento puede realizarse en forma de donaciones, pero el mayor volumen se ofrece en créditos, cuyas condiciones financieras resultan para muchos países más atractivas que las del mercado. Parte de este financiamiento está asociado a procesos de reforma.

Los organismos financieros internacionales otorgan diferentes tipos de créditos. El más común es el proyecto o programa de inversión, que se ejecuta contra la rendición de los gastos al realizar las actividades planificadas. En este caso, los organismos aportan financiamiento y acompañamiento técnico en el diseño, control y evaluación, así como su sello de reputación.

En los programas de reformas de política, los desembolsos están asociados al cumplimiento de condiciones que muestren avances en el

diseño y ejecución de las reformas. Estos son el instrumento utilizado por el FMI para acompañar los procesos de estabilización económica y fueron replicados por los bancos de desarrollo, inicialmente para apoyar reformas asociadas a los ajustes estructurales. Su atractivo está en la liquidez de los recursos que ofrecen, por ser de rápido desembolso y diseñarse con condiciones de fácil cumplimiento.

En esta dimensión, los organismos internacionales no solo ofrecen apoyo financiero a los países de la región. Algunos de ellos —como la CEPAL, el Banco Mundial y el FMI— realizan una labor de seguimiento y apoyo técnico a la gestión eficiente de la deuda pública, que no solo contribuye a identificar situaciones críticas de endeudamiento en los países y la región, sino que además permite anticipar posibles políticas a implementar en esta materia.

4. Dimensión de seguimiento y supervisión

Los países pueden solicitar a un organismo internacional la supervisión de sus políticas y comprobar la conformidad con principios, estándares o normas a las que se hayan comprometido. El beneficio para las administraciones es el valor técnico añadido del trabajo de seguimiento del organismo internacional y el impacto positivo en la reputación que supone un juicio de conformidad. Sin embargo, en muy pocos de estos casos el juicio del organismo tiene efectos vinculantes de política pública.

La supervisión por parte de los organismos internacionales admite muchas modalidades. Un mecanismo de seguimiento blando es la revisión de pares que realiza la OCDE, donde los propios países asumen la tarea de analizar la realidad de sus socios y de expresar recomendaciones en un diálogo a puertas cerradas. Esto permite identificar desafíos comunes, desarrollar capacidades y pensar en soluciones que se adapten a los contextos específicos. Otra modalidad es la que lleva a cabo el FMI con la revisión del artículo IV, prevista en su estatuto como una obligación que asumen todos los países miembros y que se concreta en un informe anual público con recomendaciones de política. Durante una consulta del artículo IV, un equipo del FMI discute acerca de las políticas fiscales y financieras con el gobierno, a fin de que las lecciones de la experiencia internacional se apliquen sobre las políticas nacionales. Habitualmente, los bancos de desarrollo programan revisiones periódicas de las condiciones macroeconómicas de los países, algunas de las cuales tienen carácter público mientras que otras son confidenciales. En la región, la CEPAL se caracteriza por un constante seguimiento de los procesos económicos y fiscales, así como por brindar seguimiento y apoyo en las áreas social, ambiental, demográfica y de género.

El carácter intertemporal de estas revisiones puede tener un cierto valor para consolidar la continuidad de las reformas, puesto que estas y los

procesos de modernización importantes de la Hacienda Pública requieren de un seguimiento y una supervisión más allá de la evaluación de dichos procesos. En esos casos, traspasan las administraciones de un país, con lo que se requiere más tiempo para su puesta en marcha y adaptación. En este contexto, los organismos internacionales tienen la función de ofrecer continuidad a los procesos para que trasciendan a las administraciones de turno. Por ejemplo, la plena implementación de tecnologías de la información a una administración presupuestaria o tributaria toma al menos dos períodos de gobierno, por lo que los organismos internacionales pueden ayudar con el seguimiento y la continuidad de estos procesos.

El valor de estos ejercicios en un marco de reformas tiene que ver más con el proceso que con el contenido. Pueden hacer la diferencia factores como el momento en que se producen, la calidad del diálogo con las autoridades y otros actores locales, la solvencia técnica de los revisores o la manera en que las recomendaciones se presentan y, en su caso, se difunden.

Los países que pretendan maximizar los beneficios de las asistencias técnicas solicitadas a los organismos internacionales deben continuar desarrollando capacidades técnicas y políticas coherentes, concentrando recursos donde más valor aportan e innovando en los productos y servicios que son capaces de ofrecer. Eso significa un posicionamiento más activo en los contextos locales, una colaboración más dinámica con los actores del conocimiento, relaciones con los países centradas en el diálogo de políticas y menor dependencia de productos estandarizados y procedimientos con altos costes de transacción. Esto no solo beneficiará a los países que reciban apoyo por parte de los organismos, sino que contribuirá a generar más conocimiento para aquellas administraciones que busquen diseñar potenciales reformas tributarias y fiscales.

D. Política fiscal y gobernabilidad del crecimiento

El despegue de la región, esperado por décadas, aún no muestra resultados. Lamentablemente, esta década no parece ser la excepción. Este fenómeno se ha convertido en una de las materias más debatidas y estudiadas en el campo de la economía regional.

En la trilogía de la igualdad (CEPAL, 2010, 2012b, 2014b) y el documento presentado en el trigésimo sexto período de sesiones (CEPAL, 2016b), la CEPAL ha marcado un camino a seguir para el cambio estructural con igualdad y desarrollo sostenible en la región. La nueva ecuación de crecimiento e igualdad implica una serie de cambios para las políticas públicas con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible en 2030. Esto implica, además, un nuevo paradigma transversal y regional, que consiste en que el centro del debate y la atención de las políticas públicas están transitando desde la pobreza hacia la desigualdad.

Esta transición es similar a lo que ocurre cuando en el desarrollo de una política pública se avanza de los temas de cobertura (cantidad de beneficiarios) a la calidad de dicha cobertura. Varios procesos de reformas a la salud, a los sistemas de pensiones y a la educación implementados en la región han estado concentrados en esta transición. En dicho contexto, la clave es que la oferta de políticas públicas no solo se relacione con la ampliación de las coberturas que apunten a la disminución de la pobreza, sino también con la dimensión de calidad de dichas coberturas; es decir, que sean políticas que apunten a enfrentar la desigualdad.

Los efectos fiscales en esta cruzada serán considerables. Este nuevo paradigma impactará sobre todo en el diseño e implementación de la política fiscal, y la promoción y consolidación de la sostenibilidad fiscal en la región se presenta como todo un desafío. En busca de este objetivo, una de las áreas fiscales que continuarán con intensa actividad será la de los ingresos tributarios.

La política tributaria ofrece un soporte decisivo a la sostenibilidad fiscal en la medida en que genera ingresos permanentes que permiten incurrir en gastos permanentes. Además, la política tributaria condiciona y orienta la política fiscal y, por tanto, el financiamiento de las políticas públicas y sus efectos en la ciudadanía. De esta manera, las reformas tributarias cumplen un importante papel en la gobernabilidad del crecimiento y se fortalecen cuando están acompañadas de un pacto fiscal (acuerdo tácito o explícito) entre los diversos actores sociales y políticos con miras a establecer un nuevo contrato social.

Los acuerdos políticos tributarios transversales no solo facilitan la implementación de las reformas tributarias sino que ofrecen gobernabilidad al crecimiento, puesto que constituyen un instrumento dirigido a ampliar el horizonte de la acción política y de las políticas públicas, conformando la base para el desarrollo de transformaciones a largo plazo y consolidando escenarios de estabilidad y certidumbre.

La sostenibilidad fiscal puede considerarse el desafío emblema de la capacidad para dar gobernabilidad al crecimiento en la región, que estará estrechamente vinculada con los esfuerzos que desde el ámbito público puedan realizarse para consolidar esta nueva ecuación entre crecimiento y desigualdad. Las soluciones sociales, políticas y económicas en el marco de derechos universales implican una nueva estrategia desde el Estado y requieren de sostenibilidad fiscal para ser efectivas y viables.

En este contexto, el mayor cambio de paradigma para la política fiscal en la región será transitar oportunamente de la lógica estática de balances fiscales a la visión dinámica e intertemporal de la sostenibilidad fiscal, que ofrece gobernanza al crecimiento y permite enfrentar la desigualdad.

Bibliografía

- Aghion, P., E. Caroli y C. García-Peñalosa (1999), "Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, N° 4.
- Alberola, E. y otros (2016), "Fiscal policy and the cycle in Latin America: the role of financing conditions and fiscal rules", *BIS Working Papers*, N° 543, Basilea, Banco de Pagos Internacionales (BPI).
- Alvaredo, F. (2011), "The rich in Argentina over the twentieth century: from the Conservative Republic to the Peronist experience and beyond 1932-2004", *Top Incomes over the Twentieth Century: A Global Perspective*, A. B. Atkinson y T. Piketty (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Alvaredo, F. y J. Londoño (2013), "High income and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010", *CEQ Working Paper*, N°13, Commitment To Equity, marzo.
- Amarante, V., R. Arim y G. Salas (2007), "Impacto distributivo de la reforma impositiva en Uruguay", *Informe preparado para el Análisis de Impacto Social y Pobreza (AISP) de Uruguay*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Arenas de Mesa, A. (2010), *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Arenas de Mesa, A. y H. Berner (2010), *Presupuesto por resultados y consolidación del sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central*, Santiago, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.
- Arenas de Mesa, A. y J. Guzmán (2003), "Política fiscal y protección social en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Arenas de Mesa, A. y V. Montecinos (1999), "The privatization of social security and women's welfare: Gender effects of the Chilean reform", *Latin American Research Review*, vol. 34, N° 3, Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).
- Arroyo, A. y F. Cossío (2015), "Impacto fiscal de la volatilidad del precio del petróleo en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyecto* (LC/W.680), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Atkinson, A. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Londres, Harvard University Press.
- Banco Mundial (2015), *Chile: efectos distributivos de la Reforma Tributaria de 2014*, Washington, D.C.
- (2008), *Uruguay: Poverty and Social Impact Assessment of the Tax Reform*, Washington, D.C.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Barnhill, T. M. y G. Kopits (2003), "Assessing fiscal sustainability under uncertainty", *IMF Working Paper*, N° 03-79, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Barreix, A. (2014), "Conferencia inaugural", *Costa Rica 2014: reforma fiscal y entorno político*, San José, agosto.
- Barreix, A. y F. Velayos (2012), "Aprovechando al máximo la administración tributaria", *Recaudar no basta*, A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barreix, A. y J. Roca (2007), "Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta", *Revista de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2339-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Berg, A., J. Ostry y J. Zettelmeyer (2012), "What makes growth sustained?", *Journal of Development Economics*, vol. 98, N° 2.
- Bettendorf, L., A. Van der Horst y R. De Mooij (2009), "Corporate tax policy and unemployment in Europe. An applied general equilibrium analysis", *The World Economy*, vol. 32, N° 9.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2016), *Tiempo de decisiones América Latina y el Caribe ante sus desafíos*, Washington, D.C.
- (2005), *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*, Washington, D.C.
- Blanchard, O.J. (1990), "Suggestions for a new set of fiscal indicators", *OECD Department of Economics and Statistics Working Papers*, N° 79, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Bogetic, Z. y otros (2015), "Fiscal policy issues in the aging societies", *Macroeconomics and Fiscal Management Discussion Paper Series*, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Buiter, W. H. (1985), "A guide to public sector debt and deficits", *Economic Policy*, vol. 1, N° 1.
- Burdín, G., F. Esponda y A. Vigorito (2014), "Inequality and top incomes in Uruguay: a comparison between household surveys and income tax micro-data", *CEQ Working Paper*, N° 21, Commitment To Equity, mayo.
- Burnside, C. (2005), *Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cabrera, M. y A. Schneider (2015), "Institutions, inequality and taxes in Guatemala", *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*, J. Mahon, M. Bergman y C. Arnson (eds.), Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Calmfors, L. y S. Wren-Lewis (2011), "What should fiscal councils do?", *Economic Policy*, vol. 26, N° 68.
- Cano, L. (2015), "Income mobility in Ecuador: new evidence from personal income tax returns", *WIDER Working Paper*, N° 2015/040, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).

- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División Población de la CEPAL) (2014), *La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe: la hora de la igualdad según el reloj poblacional* (DDR/2), Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Santiago, noviembre.
- Celasun, O. y otros (2015), *Política fiscal en América Latina: lecciones y legados de la crisis financiera mundial*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2016. Documento informativo, Santiago.
- ____ (2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660(SES.36/3)), Santiago.
- ____ (2016c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2016. *Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140), Santiago.
- ____ (2016d), *Panorama Social de América Latina*, 2015. Documento informativo, Santiago.
- ____ (2016e), *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- ____ (2015a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/G.2655-P), Santiago.
- ____ (2015b), *Observatorio Demográfico 2014. Proyecciones de población* (LC/G.2649-P), Santiago.
- ____ (2015c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/G.2645-P), Santiago.
- ____ (2015d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/L.3961), Santiago.
- ____ (2015e), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624), Santiago.
- ____ (2014a), *Panorama Social de América Latina*, 2014 (LC/G.2635-P), Santiago.
- ____ (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago.
- ____ (2014c), *Panorama Fiscal de América Latina*, 2014 (LC/L.3766), Santiago.
- ____ (2013a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2013 (LC/L.3580), Santiago.
- ____ (2013b), *Redistribuir el cuidado. El desafío de las políticas* (LC/G.2568-P), Santiago.
- ____ (2012a), *Panorama Social de América Latina*, 2011 (LC/G.2514-P), Santiago.
- ____ (2012b), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2604), Santiago.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- ____ (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2016), “Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 14 (LC/L.4141), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/OXFAM (2016), *Tributación para un crecimiento inclusivo* (LC/L.4159), Santiago.
- Chile, Gobierno de (2015), “Proyecto de Ley Boletín 1232-362. Inicia proyecto de Ley que Perfecciona la Justicia Tributaria y Aduanera”, Santiago, 27 de enero.
- Chong, A. y M. Gradstein (2007a), “Inequality and institutions”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 89, N° 3.

- (2007b), “Institutional quality and government efficiency”, *Research Department Working paper series*, N° 606, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Comité de Inversiones Extranjeras (2015), *Informe. Comisión Asesora Transversal para la Nueva Institucionalidad en Inversión Extranjera*, Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile.
- Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora (eds.) (2012), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fondo de Cultura Económica.
- Crispi, J. y A. Vega (2003), “Sostenibilidad y regla fiscal: análisis e indicadores para Chile”, *Estudios de Finanzas Públicas*, Santiago, Dirección de Presupuestos, diciembre.
- Currístine, T. (2005), “Government performance: lessons and challenges”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, N° 1, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Daher, A. (1995), “El impuesto territorial en Chile ¿Descentraliza y desconcentra?”, *Revista Eure*, vol. 21, N° 64, Santiago, diciembre.
- De la Torre, A. y otros (2014), “Desigualdad en una América Latina con menor crecimiento”, *Reporte semianual de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.
- Dener, C., J. Watkins y W. Dorotinsky (2011), *Financial Management Information Systems: 25 years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Diario Oficial de la República de Chile* (2016), “Ley N° 20.899 que Simplifica el Sistema de Tributación a la Renta y Perfecciona otras Disposiciones Legales Tributarias”, Santiago, 8 de febrero.
- (2015a), “Ley N° 20.853 que Fortalece al Servicio de Impuestos Internos para implementar la Reforma Tributaria”, Santiago, 30 de julio.
- (2015b), “Ley N° 20.848 que establece marco para la inversión extranjera directa en Chile y crea la institucionalidad respectiva”, Santiago, 25 de junio.
- (2014), “Ley N° 20.780. Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario”, Santiago, 29 de septiembre.
- Di John, J. (2006), “The political economy of taxation and tax reform in developing countries”, *Research Paper*, N° 2006/074, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Dirección de Presupuestos (2016a), *Evaluación de la gestión financiera del sector público en 2015 y actualización de proyecciones para 2016*, Santiago.
- (2016b), *Informe de ejecución presupuestaria de ingresos y gastos del gobierno central enero-mayo 2016*, Santiago.
- (2016c), *Fondo de Reserva de Pensiones. Informe ejecutivo mensual a marzo de 2016*, Santiago.
- (2015), *Informe de finanzas públicas*, Santiago.
- (2014), *Informe financiero N°38. Proyecto de Ley de Reforma Tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario*, Santiago.
- (2013), *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014*, Santiago.
- (2012), *Informe financiero N° 109. Proyecto que perfecciona la legislación tributaria a fin de financiar la Reforma Educacional*, Santiago.

- (2010), *Informe financiero N° 21. Proyecto de Ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de conseguir financiamiento para la reconstrucción del país*, Santiago.
- Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, Princeton University Press.
- Easterly, W., J. Ritzen y M. Woolcok (2006), “Social cohesion, institutions, and growth”, *Economics and Politics*, vol. 18, N° 2.
- Entin, S. (2014), “Keys to avoiding the economic pitfalls of revenue neutral tax reform”, *Special Report*, N° 215, Washington, D.C., Tax Foundation.
- Escalona, E. (2014), “Historia de los impuestos al consumo en Chile desde 1920 y al valor agregado”, *Revista Estudios Tributarios*, N° 10, Santiago.
- Fairfield, T. (2015), “La economía política de la reforma tributaria progresiva en Chile”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 17, N° 32.
- Fairfield, T. y M. Jorratt (2015), “Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile”, *ICTD Working Papers*, N° 17, Brighton, International Centre for Tax and Development.
- Falconí, F. y J. Ponce (2005), “¿Influyen los precios del petróleo en el alza de los Global 12?: una reflexión de coyuntura sobre el endeudamiento externo ecuatoriano”, *Revista Íconos*, N° 23, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- FEDESARROLLO (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) (2014a), “Diagnóstico de los efectos de la reforma tributaria de 2012 en el mercado laboral”, *Informe mensual del mercado laboral de septiembre 2014*, Bogotá, septiembre.
- (2014b), “Editorial: la reforma tributaria y las necesidades del cuatrienio”, *Tendencia Económica Serie Informe Mensual de FEDESARROLLO*, N° 147, Bogotá, septiembre.
- Flores-Macías, G.A. (2015), “The political economy of Colombia’s 2012 and 2014 fiscal reforms”, *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*, J. Mahon, M. Bergman y C. Arnson (eds.), Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2016), “Las Américas: administrando transiciones y riesgos”, *Perspectivas económicas*, Washington, D.C., abril.
- (2015a), *The Special Data Dissemination Standard Plus: Guide for Adherents and Users*, Washington, D.C.
- (2015b), “La montaña rusa de los precios de las materias primas”, *Monitor Fiscal*, Washington, D.C., octubre.
- (2015c), *Inequality and Fiscal Policy*, Washington, D.C.
- (2015d), “Chile: selected issues”, *IMF Country Reports*, N° 15/228, Washington, D.C., agosto.
- (2015e), *Perspectivas de la economía mundial. Ajustándose a precios más bajos para las materias prima*, Washington, D.C.
- (2014a), *Perspectivas de la economía mundial. Secuelas, nubarrones, incertidumbres*, Washington, D.C.
- (2014b), *El Código de Transparencia Fiscal*, Washington, D.C. [en línea] <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/ft-codes.pdf>.
- (2013), *The General Data Dissemination System: guide for participants and users*, Washington, D.C.
- (2010), “Panamá: Article IV consultation”, *IMF Country Report*, N° 10/314, Washington, D.C.
- (2007), *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*, Washington, D.C.

- Focanti, D., M. Hallerberg y C. Scartascini (2013), "Tax reforms in Latin America in an era of democracy", *IDB Working Paper Series*, N° IDP-WP-457, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fuentes, J.A. (ed.) (2014), *Inestabilidad y desigualdad. La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe* (LC/G.2618-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García, G. (2012), "Reglas fiscales para la estabilidad y sostenibilidad", *Instituciones fiscales del mañana*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- García, R. y M. García (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gillis, M. (ed.) (1989), *Tax Reform in Developing Countries*, Londres, Duke University Press.
- Gómez-Sabaíni, J.C. y D. Morán (2016), "Evasión tributaria en América Latina. Nuevos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 172 (LC/L. 4155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- ____ (2013), "Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°133 (LC/L.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Gómez-Sabaíni, J.C. y J. O'Farrell (2009), "La economía política de la política tributaria en América Latina", documento presentado en el XXI Seminario Regional de Política Fiscal Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez-Sabaíni, J.C. y R. Martner (2010), "América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política", *Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones*, J. Ruiz-Huerta Carbonell (coord.), Madrid, Tecnos.
- Gómez-Sabaíni, J.C., J.P. Jiménez y D. Morán (2015), "El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyecto* (LC/W.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González, G. (2007), "La reforma del sistema tributario uruguayo desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad", *Notas para los cursos de economía y finanzas públicas*, Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Goñi, E., J.H. López y L. Servén (2011), "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *World Development*, vol. 39, N° 9.
- Gragnotati, M. y otros (2014), *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Guzmán, V. y S. Montaña (2012), "Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)", *serie Mujer y Desarrollo*, N°118 (LC/L.3531), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hagemann, R. (2011), "How can fiscal councils strengthen fiscal performance?", *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2011, N°1.
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2015), "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N°116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- Harris, I. y otros (2013), "Medium-term budget frameworks in advanced economies: objectives, design, and performance", *Public Financial Management and its Emerging Architecture*, M. Cangiano, T. Curristine y M. Lazare (eds.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Heller, P. (2005), "Understanding fiscal space", *IMF Policy Discussion Paper*, N° PDP/05/4, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Hirschman, A. (1991), *Retóricas de intransigencia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Hopenhayn, M. y otros (2014), "Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina", *serie Seminarios y Conferencias* (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J.P. (ed.) (2015), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J.P. y A. Podestá (2009), "Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J.P. y T. Ter-Minassian (2016), "Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 173 (LC/L.4192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Joumard, I. y M. Pisu (2012), "Less income inequality and more growth —are they compatible? Part 3. Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper*, N° 926, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Kingdon, J. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Nueva York, HarperCollins College Publishers.
- Krugman, P. (2009), *De vuelta a la economía de la gran depresión y la crisis del 2008*, Bogotá, Norma.
- Lerda, J. (2002), "Movilización de recursos a través de reformas tributarias en América Latina", documento presentado en el Tercer Taller Regional CIAT/ONU/SRF sobre Tributación, Brasilia, Ministerio de Hacienda del Brasil.
- López, M., S. Duque y B. Gómez (2009), "Alcances de la política fiscal contracíclica: el caso reciente de América Latina", *Revista Perfil de Coyuntura Económica*, N° 14, Medellín, Universidad de Antioquía.
- Lorenzo, F. (2015), "La economía política de la reforma fiscal ambiental en América Latina", *Documentos de Proyecto* (LC/W.687), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lustig, N. (2015), "The redistribution impact of government's spending on education and health. Evidence from 13 developing countries from the Commitment to Equity Project", *Inequality and Fiscal Policy*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Mahon, J., M. Bergman y C. Arnson (2015), "Conclusion", *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*, J. Mahon, M. Bergman, y C. Arnson (eds.), Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Marcel, M. (1997), "Políticas públicas en democracia: el caso de la Reforma Tributaria de 1990 en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 45, Santiago, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

- Martínez, S., A. Fuchs y E. Ortiz-Juarez (2016), "The impact of fiscal policy on inequality and poverty in Chile", *CEQ Working Paper*, N° 46, Commitment To Equity.
- Martínez, C., T. Miller y P. Saad (2013), "Participación laboral femenina y bono de género en América Latina", *Documento de Proyecto* (LC/W.570), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Martner, R. (2007), "La política fiscal en tiempos de bonanza", *serie Gestión Pública*, N° 66 (LC/L.2736-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martner, R., A. Podestá e I. González (2014), "Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad", *Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina*, J.A. Fuentes, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martorano, B. (2014), "The impact of Uruguay's 2007 tax reform on equity and efficiency", *Development Policy Review*, vol. 32, N° 64.
- Mendoza, E.G. y P.M. Oviedo (2006), "Fiscal policy and macroeconomic uncertainty in developing countries: the tale of the tormented insurer", *NBER Working Paper*, N° 12586.
- Mexico, Gobierno de (2014), "Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014", Ciudad de México.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2013), *Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016*, Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (2005), "Lineamientos básicos para la reforma tributaria. Documento de consulta pública", Montevideo [en línea] <http://www.atuadu.org/index/presentaciones/Lineambasicosreformatribut.pdf>.
- Ministerio de Finanzas del Ecuador (2011), "Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado", Quito.
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2013), *Análisis de coyuntura sobre la actualización tributaria*, Ciudad de Guatemala.
- Ministerio de Hacienda de Chile (2015a), *Estado de la Hacienda Pública 2015*, Santiago.
- _____(2015b), *Primer informe de avance de implementación de la Reforma Tributaria, Ley N° 20.780*, Santiago.
- _____(2014a), *Estado de la Hacienda Pública 2014*, Santiago.
- _____(2014b), "Protocolo de Acuerdo por una Reforma Tributaria para un Chile más Inclusivo", Santiago.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2015), "Fortalecimiento de la Hacienda Pública. Presentación del Ministro de Hacienda, Helio Fallas", San José.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2015), *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025*, San Salvador.
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana (2015), *Comportamiento Ingresos Fiscales. Informe Anual Año 2014*, Santo Domingo.
- Ministerio de Hacienda del Paraguay (2013), *Informe de las finanzas públicas de la República del Paraguay: proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2013*, Asunción.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2014), "Financiamiento para la Paz, la Equidad y la Educación 2015-2018. Presentación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas", Bogotá.
- _____(2013), *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013*, Bogotá.
- _____(2012), "Exposición de motivos de Reforma Tributaria. Presentación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas", Bogotá.

- _____(2011), “Primer año del Gobierno de Santos y perspectivas económicas. Presentación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry”, Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua (2013), *Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2013*, Managua.
- Ministerio de Planificación, Ordenamiento y Gestión del Brasil (2015), *Medidas adicionais de redução do gasto da união*, Brasília.
- Montaño, S. (2010), “El cuidado en acción”, *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo* (LC/G.2454-P), S. Montaño y C. Calderón (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J. A. (2011), “¿Cómo fue el desempeño de América Latina durante la crisis financiera global?”, *Ensayos económicos Banco Central de la República Argentina*, N° 61/62, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016a), *Tax Administrations and Capacity Building: A Collective Challenge*, París.
- _____(2016b), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, París.
- _____(2015a), *Revenue Statistics 1965-2014*, París.
- _____(2015b), *Nota explicativa Proyecto OCDE/G20 de evasión de base imponible y traslado de beneficios*, París.
- _____(2015c), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, París.
- _____(2015d), *OECD Economic Survey Chile*, París.
- _____(2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, París.
- OCDE/BID (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Banco Interamericano del Desarrollo) (2014), *Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe: innovación en la gestión financiera pública*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), *Panorama temático laboral. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2015), “Nota informativa sobre la ingesta de azúcares recomendada en la directriz de la OMS para adultos y niños”, Ginebra.
- Ostry, J., A. Berg y C. Tsangarides (2014), “Redistribution, inequality and growth”, *IMF Staff Discussion Note*, N° SDN/14/02, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Ostry, J. y otros (2010), “Fiscal space”, *International Monetary Fund Staff Position Note*, N° 2010/11, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Perotti, R. (1996), “Growth, income distribution, and democracy: what the data say”, *Journal of Economic growth*, vol.1, N° 2.
- Pickover, C. (2011), *El libro de las matemáticas*, Librero, Ámsterdam.
- Pinilla, J. (2002), “Análisis comparado de los impactos de las políticas impositivas vía precio en el consumo de tabaco”, *Gaceta Sanitaria*, vol. 16, N° 5, Barcelona, octubre.
- Rius, A. (2012), “La reforma tributaria uruguaya de 2006. Algunas consideraciones de economía política y comportamental”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°125 (LC/L.3550), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodrik, D. (1999), “Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses”, *Journal of Economic Growth*, vol. 4, N° 4.
- Rodríguez, J. y F.J. Díaz (eds.) (2013), *Caminos para la reforma*, Santiago, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

- Rodríguez, S. e I. Perazzo (2007), "Impactos de la reforma tributaria sobre el ingreso de los hogares", *Quantum: revista de administración, contabilidad y economía*, vol. 2, N° 1.
- Romano, Á. (2008), "La reforma tributaria en Uruguay. Un proceso hacia la equidad", documento presentado en el XXI Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Rossignolo, D. (2015), "Efectos económicos y macrofiscales de los recursos naturales en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 170 (LC/L.4112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samaniego, J. y H. Schneider (2015), "Financiamiento para el cambio climático en América Latina 2013", *Documentos de Proyecto* (LC/W.656), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schneider, F y D. Enste (2000), "Shadow economies: size, causes and consequences", *Journal of Economic Literature*, vol. 38.
- Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia de Honduras (2010), *Informe de logros Gobierno de la República de Honduras 2010*, Tegucigalpa.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2015), *Criterios generales de política económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2016*, Ciudad de México.
- _____(2013), *Reforma de la hacienda pública*, Ciudad de México.
- Servicio de Impuestos Internos (2016), *Cuenta Pública 2015*, Santiago.
- _____(2015), *Serie de evasión de IVA 2003-2014*, Santiago.
- Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (2014), *Reforma tributaria en función del pueblo*, Caracas.
- Souza, P., M. Medeiros, y F. Castro (2015), "Top incomes in Brazil: preliminary results", *Economics Bulletin*, vol. 35, N° 2.
- Steiner, R. (2014), "Taxation and economic growth in Colombia", *IDB Working Paper*, N° IDB-WP-493, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stiglitz, J. (2012), *The Price of Inequality: How Today's Divide Society Endangers Our Future*, Nueva York, Norton.
- Tribunal Superior de Cuentas de Honduras (2015), *Evaluación del comportamiento de las finanzas públicas, período 2012-2014*, Tegucigalpa.
- Universidad de La República (2006), *Informe de coyuntura: Uruguay 2005-2006*, Montevideo.
- Uña, G. y C. Pimienta (2015), "SIAF en América Latina: aspectos estratégicos y desafíos pendientes", *Gestión financiera pública en América Latina. La clave de la eficiencia y la transparencia*, C. Pimienta y M. Pessoa (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Venegas, H. (2007), "Auge y caída de la minería chilena del cobre ¿Una historia que se repite?", *Revista contribuciones científicas y tecnológicas*, vol. 34, N°134.
- Weingast, B. y D. Wittman (2008), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Wilson Center y CEPAL (2014), *México y la Reforma Fiscal*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center For Scholars.
- Yáñez, J. (2012a), "Impuesto de timbres y estampillas", *Revista de Estudios Tributarios*, N° 10, Santiago, Universidad de Chile.
- _____(2012b), "Elementos a considerar en una reforma tributaria", *Revista de Estudios Tributarios*, N° 6, Santiago, Universidad de Chile.

En este libro se exploran e identifican las distintas dimensiones de las finanzas públicas que impulsan la sostenibilidad fiscal, agregando a los debates sobre espacio fiscal o sendas sostenibles de deuda un análisis complementario que integra las tendencias en ingresos y gastos públicos, la institucionalidad fiscal, la economía política fiscal y otros aspectos que potencialmente condicionan la política fiscal en la región, como los temas sociales, ambientales, demográficos y de género.

Un elemento fundamental de lo que se propone en este trabajo es entender el conjunto de políticas públicas dirigidas a enfrentar la desigualdad, entre ellas la política fiscal, como parte de las tareas de un Gobierno para alcanzar un desarrollo sostenido. La sostenibilidad fiscal es una pieza fundamental de esta amalgama, que no solo pertenece al ámbito de lo económico o lo fiscal, sino también al corazón de la sostenibilidad de las políticas públicas.

Un buen número de decisiones en políticas públicas están vinculadas con la tributación, y la tributación está relacionada con casi todos los aspectos de la economía y la sociedad. Las reformas tributarias han sido una de las políticas públicas más extendidas en América Latina. En este libro se analizan cinco reformas tributarias estructurales de los últimos diez años: los casos del Uruguay (2006), Colombia (2012), México (2013) y Chile (2014), y el proyecto de reforma tributaria de Costa Rica, que se encuentra en debate. El común denominador de estas reformas estructurales en la región es el objetivo de avanzar en el logro de una mayor equidad tributaria.



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

ISBN 978-92-1-121922-7



9 789211 121922