

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015

Tendencias observadas, desafíos actuales
y lineamientos de reformas

Oscar Cetrángolo
Javier Curcio
Juan Carlos Gómez Sabaini
Dalmiro Morán



NACIONES UNIDAS



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015

Tendencias observadas, desafíos actuales
y lineamientos de reformas

Oscar Cetrángolo
Javier Curcio
Juan Carlos Gómez Sabaini
Dalmiro Morán



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, Javier Curcio, Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán, Consultores de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los autores agradecen la valiosa colaboración de Florencia Calligaro y María Belén Fontañez en el proceso de elaboración de este documento. También se agradecen los comentarios y sugerencias de Michael Hanni, Juan Pablo Jiménez y Daniel Titelman, así como la gentileza de Ivonne González, Andrea Podestá e Ignacio Ruelas en la provisión de estadísticas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8851 (versión electrónica)

ISSN 1680-8843 (versión impresa)

LC/TS.2018/61

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2018. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.18-00612

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@un.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

Resumen	7
Introducción	9
I. El gasto público a lo largo de tres décadas con marcadas diferencias	11
A. Un intento de periodización	11
B. Cambios en la estructura económica del gasto.....	13
C. La evolución del gasto social a través de las diferentes etapas	15
D. Las políticas de gasto social	17
E. Tipología de países a partir de su nivel de gasto.....	21
II. Los ingresos públicos durante los últimos treinta años	27
A. La evolución general de los ingresos públicos en la región	27
B. La diversidad de casos a nivel regional.....	33
C. Una tipología de países a partir de su estructura de ingresos fiscales	38
III. Principales desafíos para las políticas de gastos e ingresos públicos en América Latina	43
A. Principales desafíos en materia de gasto público	43
1. Consolidar la inclusión educativa con mejoras en su calidad	43
2. Reducir la fragmentación de los sistemas de salud y alcanzar la cobertura universal	46
3. Asegurar pisos de protección social y sistemas previsionales contributivos sostenibles para la población adulta mayor.....	48
4. Generalizar pisos garantizados de protección de ingresos a través de programas de transferencias monetarias.....	51
5. Fortalecer la inversión pública reorientándola hacia programas con mayor impacto para el desarrollo	52
B. Desafíos actuales para los ingresos públicos en América Latina	54
1. Incrementar los recursos para asegurar su suficiencia	54
2. Mejorar el impacto distributivo de la tributación potenciando el rol del impuesto sobre la renta personal.....	55

3.	Reducir los gastos tributarios y mejorar la eficiencia de los impuestos	58
4.	Mejorar la cuantificación y combatir la evasión doméstica e internacional	60
5.	Reexaminar la dependencia fiscal respecto de los recursos naturales no renovables	63
6.	Fortalecer el financiamiento de los gobiernos subnacionales	65
IV.	Lineamientos de reforma y reflexiones finales	67
A.	Algunos rasgos estilizados de la trayectoria fiscal del período	67
B.	Principales lineamientos de reforma en las políticas de gasto público	69
1.	Consolidar la inclusión educativa con mejoras en su calidad	69
2.	Reducir la fragmentación de los sistemas de salud y alcanzar la cobertura universal	70
3.	Asegurar pisos de protección social y sistemas previsionales contributivos sostenibles para la población adulta mayor	70
4.	Generalizar pisos garantizados de protección de ingresos a través de programas de transferencias monetarias	71
5.	Fortalecer la inversión pública reorientándola hacia programas con mayor impacto para el desarrollo	71
C.	Principales opciones de reformas en los ingresos públicos de la región	71
1.	Fortalecer la imposición sobre los ingresos	72
2.	Redefinir la imposición sobre las rentas generadas por industrias extractivas	72
3.	Fortalecer la tributación sobre los patrimonios	73
4.	Considerar la aplicación del impuesto sobre la transmisión gratuita de bienes	73
5.	Considerar la tributación sobre la nómina salarial de manera conjunta con los esquemas prestacionales	73
6.	Consolidar el IVA corrigiendo efectos distributivos adversos	74
7.	Redefinir los impuestos selectivos	74
8.	Evaluar la introducción de impuestos ambientales	75
9.	Reducir la magnitud de los gastos tributarios	75
10.	Combatir la evasión tributaria tanto a nivel doméstico como internacional	75
11.	Entender la complejidad y aceptar el desafío de las reformas a encarar	76
D.	Reflexiones finales	76
	Bibliografía	79
	Anexo	83
	Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	90

Cuadros

Cuadro 1	Indicadores socioeconómicos seleccionados. Promedio simple países de América Latina y el Caribe, 1995-2005-2015	12
Cuadro 2	Indicador sintético de Calidad Educativa por país en los operativos SERCE y TERCE. Promedio simple de las puntuaciones obtenidas en matemática, lengua y ciencias	45
Cuadro 3	Estructura del gasto en salud en los países de América Latina y el Caribe, 2015	48
Cuadro 4	Indicadores del sistema de protección a la población adulta mayor en América Latina. Países seleccionados, último año disponible (alrededor de 2014-2015)	50
Cuadro 5	Indicadores de acceso a infraestructura en países de América Latina y el Caribe, 2016 o último disponible	53

Cuadro 6	Clasificación de los países de acuerdo con su nivel de erogaciones y tipo de ingresos fiscales.....	69
Cuadro A.1	América Latina. Estructura del gasto público según clasificación económica. Mayor cobertura institucional disponible	84
Cuadro A.2	América Latina. Clasificación funcional del gasto público. Operaciones de gobierno	85
Cuadro A.3	Ingresos tributarios en América Latina, por país y grupos de países, 1990-2015	86
Cuadro A.4	Carga tributaria en países de América Latina por grupo de impuestos, 2015	87
Cuadro A.5	Estructura de los ingresos tributarios en América Latina, por países, 2015. En porcentajes de la recaudación tributaria total	88
Cuadro A.6	Estructura de ingresos tributarios en América Latina, por grupos de países, 1990 y 2015	89
Gráficos		
Gráfico 1	Estructura porcentual del gasto público según su clasificación económica. Promedio simple países seleccionados de América Latina (19 países), 1990-2016.....	13
Gráfico 2	América Latina: inversión en infraestructura (sector público y privado), 1980-2015	14
Gráfico 3	Estructura porcentual del gasto público corriente, según su clasificación económica. Promedio simple países seleccionados de América Latina (19 países), 1990-2016.....	15
Gráfico 4	Gasto público según finalidad y función. Servicios sociales. Promedio simple países de América Latina (17 países), 1990-2015	16
Gráfico 5	Gasto público según finalidad y función. Composición porcentual. Servicios sociales. Promedio simple países de América Latina (17 países), 1990-2015	17
Gráfico 6	América Latina y el Caribe: gasto público en Programas de Transferencias Condicionadas, 1998-2015.....	21
Gráfico 7	Gasto público por países de América Latina, 1995 y 2015	22
Gráfico 8	Evolución del gasto público, 1995-2016. Países agrupados por su nivel en el año 2016.....	23
Gráfico 9	Gasto público según su clasificación económica. Composición porcentual. Países seleccionados de América Latina, 2016 o último disponible	24
Gráfico 10	Gasto público según su clasificación funcional. Países seleccionados de América Latina, 2015	24
Gráfico 11	Gasto público según su clasificación funcional. Composición porcentual. Países seleccionados de América Latina, 2015	25
Gráfico 12	Evolución del nivel promedio de los ingresos tributarios en América Latina, 1990-2015	29
Gráfico 13	Estructura relativa de la carga tributaria promedio en América Latina, 1990 y 2015.....	30
Gráfico 14	Evolución de la carga tributaria promedio de América Latina por componentes principales, 1990-2015	31
Gráfico 15	Evolución de la carga tributaria promedio y el Producto Interno Bruto promedio para América Latina (18 países seleccionados), 1994-2015	32
Gráfico 16	Evolución de la carga tributaria máxima, mínima y promedio regional. Países seleccionados de América Latina, 1990-2015	34
Gráfico 17	Ingresos tributarios en 18 países seleccionados de América Latina, 1990 y 2015.....	34
Gráfico 18	Estructura relativa de los ingresos tributarios en países de América Latina, 2015.....	35
Gráfico 19	Carga tributaria en países de América Latina por grupo de impuestos, 2015	36
Gráfico 20	Evolución de la carga tributaria en porcentaje del PIB, por grupos de países, 1990-2015	40
Gráfico 21	Recaudación de los principales impuestos, por grupo de países, 2015 y variación 1990-2015.....	41

Gráfico 22	Evolución del gasto público en educación en la región. Países seleccionados, años 2000, 2010 y 2015.....	44
Gráfico 23	Puntaje promedio en PISA, por área. Resultados originales y reescalados. Promedio de 7 países seleccionados de América Latina, 2000-2015.....	46
Gráfico 24	Estructura porcentual del gasto en salud de América Latina. Promedio simple de 20 países seleccionados.....	47
Gráfico 25	Indicadores de protección para población adulta mayor de los países de América Latina agrupados por nivel de gasto en protección de la población adulta mayor.....	49
Gráfico 26	América Latina y el Caribe: inversión de los PTC en países de América Latina y el Caribe, alrededor de 2000, 2005, 2010 y 2015.....	52
Gráfico 27	Estructura de la inversión pública por sector económico. Países seleccionados en América Latina y el Caribe, 2015.....	54
Gráfico 28	Ingresos tributarios en América Latina (18 países) y en la OCDE (34 países), 1995 y 2015.....	55
Gráfico 29	Estructura porcentual de la recaudación del impuesto sobre la renta. Países seleccionados de América Latina, 2015.....	56
Gráfico 30	Tasa media efectiva del décimo decil y su participación relativa en la recaudación del ISR de personas físicas.....	57
Gráfico 31	Evolución por décadas de las alícuotas legales promedio en los principales impuestos vigentes en América Latina, 1975-2015.....	58
Gráfico 32	Gastos tributarios por tipo de impuesto en países seleccionados de América Latina. Año 2018 o último disponible.....	59
Gráfico 33	Recaudación y tasa de evasión estimada en el IVA, países seleccionados de América Latina, 2014 o último disponible.....	61
Gráfico 34	Flujos Financieros ilícitos brutos derivados de la manipulación de los precios del comercio internacional, datos acumulados para 24 países de América Latina y el Caribe, 2000-2015.....	62
Gráfico 35	Dependencia fiscal de los ingresos fiscales provenientes de hidrocarburos y minerales. Países seleccionados de América Latina, 2007 y 2015.....	63
Gráfico 36	Volatilidad comparada de los ingresos fiscales en países productores de hidrocarburos y minerales de América Latina, 2003-2015.....	64
Gráfico 37	Ingresos tributarios según nivel de gobierno. Países seleccionados de América Latina, 2014.....	65
Gráfico 38	Estructura relativa y nivel de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales. Países seleccionados de América Latina, 2014.....	66
Recuadro		
Recuadro 1	Ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales en los países de América Latina.....	37

Resumen

Durante las últimas tres décadas se han producido importantes modificaciones en las formas de intervención pública en los países latinoamericanos. No ha sido un proceso homogéneo hacia el interior de la región ni exclusivo de ésta. Tampoco han sido movimientos exclusivos de la política fiscal. No obstante, parece ser éste un buen momento para hacer una revisión de lo sucedido y un análisis de la situación actual de cara al futuro.

El presente documento ha tenido el propósito de brindar una evaluación exhaustiva de la evolución de los gastos y los ingresos públicos en los países de América Latina durante las últimas décadas. Ello ha permitido señalar los desafíos que deberá enfrentar la política fiscal de la región, diferenciando grupos de países, políticas sectoriales de gasto y modalidades de financiamiento (principalmente tributaria).

Se verá que las cambiantes circunstancias del entorno macroeconómico y de la economía internacional, así como el predominio de distintas concepciones respecto del funcionamiento de la economía a lo largo de las últimas tres décadas definieron períodos caracterizados por diferentes visiones con relación a presencia del Estado en las economías. En un principio predominó la necesidad de hacer frente a la emergencia, luego la preocupación giró hacia la necesidad de mejorar la eficiencia y, finalmente, llegó un período donde las cuestiones distributivas fueron las dominantes. Sin haber logrado satisfacer los plenamente ninguno de esos objetivos, en diferentes maneras en los países de la región, aquí se sostiene que ha llegado el momento de tener una visión superadora que trate de aprender de las experiencias (tanto positivas como negativas) para lograr una síntesis de las diferentes posiciones centrada en el logro de sectores públicos solventes y eficientes que permitan mejoras sostenidas y sostenibles en la calidad de las intervenciones, el desarrollo económico y la distribución del ingreso.

Introducción

Durante los últimos treinta años el mundo experimentó profundas transformaciones en el modelo de desarrollo económico y de las formas institucionales que, durante la posguerra del siglo pasado, habían cimentado un sostenido proceso de progreso económico y social, de manera especial, pero no exclusiva, en el mundo desarrollado. Luego, la crisis de los años setenta marcó un punto de inflexión que, en América Latina¹, fue potenciado por el estallido de la crisis de la deuda, dando inicio a un período denominado “década perdida”, atendiendo a sus indicadores económicos, pero coincidiendo en muchos casos con la recuperación de los regímenes democráticos. En rangos generales, durante las últimas décadas éstos lograron sostener esos procesos y mantener la designación de autoridades mediante elecciones.

En ese contexto los avances en materia de derechos civiles no se han visto acompañados por las mejoras necesarias en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La legitimación de la democracia como la mejor manera de buscar avances en el bienestar de la población y la cohesión social continúa planteando desafíos. La búsqueda de una sociedad más cohesionada e integrada territorialmente, con pleno acceso a los servicios sociales para toda la población, es aún una asignatura pendiente. La gran mayoría de los países latinoamericanos debe enfrentar altos niveles de pobreza y desigualdad, lo que plantea fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza.

El flagelo de la desigualdad sigue siendo un reto fundamental en América Latina y el Caribe. En diferentes documentos institucionales, la CEPAL ha planteado una agenda para la igualdad como fuerza motora, principio ético y objetivo final del desarrollo sostenible en la región. Allí se sostiene que para lograr una mayor igualdad son necesarios cambios estructurales en tres áreas principales: favorecer un crecimiento dinámico y sostenido que genere más empleo y de mayor calidad; establecer una estructura productiva convergente con una mejor distribución de los factores productivos, la protección social universal y el desarrollo de capacidades; y la sostenibilidad del medio ambiente, modificando los patrones de consumo y producción (CEPAL, 2010, 2012, 2014a y 2018c).

Bajo condiciones muy especiales, durante los primeros años del presente siglo muchos países de la región lograron importantes avances en materia fiscal. Merced a una mayor disponibilidad de recursos fue

¹ Si bien el foco del trabajo estará puesto sobre los países de América Latina, siempre que sea posible se hará mención de manera complementaria a la situación del Caribe de tradición sajona.

posible el desarrollo de nuevas formas de intervención, la consolidación de una mejor situación macrofiscal y, en algunos casos, la introducción de instrumentos contracíclicos. No obstante, la crisis financiera de los años 2008 y 2009 ha tenido un fuerte impacto sobre las economías e impulsado un renovado debate sobre la política económica en general y, particularmente, la fiscal (véase, por ejemplo, Feldstein (2016)).

Adicionalmente, se destaca que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados durante 2015 por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas se constituyen como un llamamiento colectivo y transformador a una acción que cambiará el curso de nuestro destino común hacia un modelo de desarrollo más equitativo y sostenible.

Desde entonces, los países han adoptado medidas importantes para iniciar este nuevo camino, ya que son plenamente conscientes de que esta Agenda requiere un cambio de paradigma con intervenciones del Estado más eficaces y eficientes (CEPAL, 2014b). Tan solo en América Latina y el Caribe, al menos 16 países han mejorado sus marcos institucionales para facilitar la implementación de la Agenda 2030. También han elaborado marcos para el diálogo entre múltiples interesados a fin de integrar los ODS en sus planes de desarrollo nacionales y subnacionales, y en sus marcos fiscales y de inversión. Las metas establecidas reconocen a su vez la dimensión regional y la integración económica en el desarrollo sostenible, lo que puede facilitar la traducción eficaz de los lineamientos generales en medidas concretas a nivel nacional.

Como bien se señala en el reciente *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018*, los países de la región se encuentran transitando un camino hacia la gradual consolidación de la situación fiscal. Si bien se ha restablecido el equilibrio fiscal primario para el promedio regional persisten situaciones de elevado desequilibrio primario en varios casos, en especial en la subregión de América del Sur (CEPAL, 2018a).

Con el objeto de comprender la trayectoria fiscal de largo plazo que ha determinado la situación regional y de los diferentes países, el presente documento tiene el propósito de brindar una evaluación exhaustiva de la evolución de los gastos e ingresos públicos en los países de América Latina durante las últimas décadas. Ello permitirá señalar los desafíos por delante que tiene la política de gasto de la región así como una serie de lineamientos innovadores en materia de recursos fiscales (tributarios y no tributarios), sobre la base de las experiencias acumuladas durante las últimas décadas y concentrando el análisis en las alternativas disponibles para superar los principales obstáculos estructurales. Será considerada la situación de los diferentes grupos de países y resaltados los aspectos específicos de cada política sectorial e impositiva. Sabiendo que la temática permite diferentes aproximaciones, se deben hacer algunas aclaraciones acerca de la aquí encarada, sin dejar de reconocer que un análisis más completo debe incorporar diferentes aspectos y análisis que exceden los alcances de lo aquí desarrollado.

En consecuencia, no se pretende aquí presentar ni discutir los aspectos macroeconómicos de la trayectoria del resultado fiscal, su financiamiento ni los avatares de la función de estabilización de la política fiscal. Por el contrario, se intentará ofrecer los elementos que, desde la dinámica propia de las políticas de gasto e ingresos de los países, brindan los argumentos para explicar aquella trayectoria. Asimismo, debe aclararse que el cuerpo central del estudio se refiere a los países de América Latina. Si bien se presentarán algunas reflexiones referidas a los países del Caribe siempre que se cuente con información, el foco estará puesto sobre aquéllos.

Para cumplir con los objetivos planteados, luego de la presente introducción, se presentará la evolución de los gastos e ingresos públicos en América Latina durante los últimos treinta años (Capítulos 1 y 2, respectivamente), destacando las tendencias de los principales instrumentos fiscales como de las medidas y las reformas adoptadas. Ello hará posible, en el capítulo 3, presentar los principales desafíos que enfrentan los países de la región en su afán por fortalecer y consolidar las diferentes modalidades de intervención a través del gasto público y el mayor espacio fiscal que proporcionen una mejora de los ingresos públicos. Por último, el capítulo final presentará los aspectos salientes del análisis realizado y un grupo de recomendaciones de política de ingresos y gastos, para finalizar con algunas reflexiones finales.

I. El gasto público a lo largo de tres décadas con marcadas diferencias

Las cambiantes circunstancias del entorno macroeconómico y de la economía internacional, así como el predominio de distintas concepciones respecto del funcionamiento de la economía a lo largo de las últimas tres décadas definen períodos caracterizados por diferentes visiones con relación a la intervención pública. En el presente capítulo se presentará una imagen de la situación promedio de la región y sus determinantes, lo que será profundizado en el análisis posterior de la situación por grupos de países. Para ello, luego de presentar un ensayo de caracterización de esos períodos, se incorporará una descripción del nivel y la estructura del gasto promedio de la región a lo largo de las diferentes etapas, para terminar con una introducción a los determinantes de esa evolución a partir de algunas políticas de reforma en las políticas públicas.

A. Un intento de periodización

Durante el último cuarto del siglo XX los cambios en las políticas públicas han definido una particular evolución del nivel y la estructura del gasto público. A lo largo de estos años se han presenciado mutaciones que reconocen una incidencia determinante de modificaciones en el contexto tanto regional como internacional.

En primer lugar, la crisis de la deuda desatada a principios de los años ochenta fue causa excluyente de un escenario macroeconómico dominado por una elevada volatilidad e insolvencia fiscal, que se presentó con diferentes grados de profundidad y duración según los casos. Durante aquellos años, las nuevas democracias debieron buscar formas de consolidación conviviendo con las múltiples demandas de la sociedad en materia de políticas públicas que pudieran satisfacer las expectativas que los nuevos gobiernos generaron, al tiempo que encontraron límites difíciles de sortear por las restricciones al financiamiento externo y la propia volatilidad de las economías, cuya manifestación más recurrente fueron las elevadas tasas de inflación. Se trata de un período donde las políticas públicas tuvieron como objetivo prioritario el control de la *emergencia*.

Un segundo período comenzó, en los años noventa, cuando las dificultades para sortear esa emergencia fueron el terreno fértil para el desarrollo de experimentos que comenzaban a dominar el debate

en otras latitudes. De especial interés para este documento resulta señalar que, bajo estas nuevas concepciones sobre el papel del Estado, los gobiernos encararon amplios programas de reformas estructurales que abarcaron una gran variedad de áreas, entre las que sobresalen la privatización de empresas estatales, la descentralización de las políticas públicas, la desregulación de los mercados y el retiro del Estado de áreas hasta entonces dominadas por el sector público (pensiones, por ejemplo). En algunos casos, estas propuestas gozaron de cierto prestigio inicial al mejorar el control de algunas variables macroeconómicas, en especial la inflación. Durante este período, el objetivo manifiesto de las reformas en las políticas de gasto público —y en las políticas fiscales en general— estuvo centrado en fortalecer los elementos que hacen a la *eficiencia*.

Luego, durante los primeros años del presente siglo, merced a un contexto internacional de expansión económica, aumento del precio de las *commodities* y abundancia de liquidez en los mercados de capitales, se ha podido observar un cambio en la orientación de muchas políticas públicas que produjo modificaciones de diferente magnitud en varios países de la región. Se produjo un cambio en el eje de las políticas de reforma, donde predominó la preocupación por la *equidad* y los aspectos distributivos.

Hoy, si bien la gran mayoría de los países de la región cumple con los requisitos del régimen democrático al tiempo que se consolidan los derechos políticos, muchos deben aún enfrentar altos y persistentes niveles de pobreza y desigualdad. Los obstáculos que han encontrado los países para conjugar el crecimiento económico con mayor equidad han resultado, en la mayor parte de los casos, difíciles de superar y son el desafío central de las políticas públicas en los años por venir.

Como primera aproximación a los cambios en la definición de la intervención estatal en la economía, el cuadro 1 muestra cómo, merced a una mayor presencia de políticas públicas y un entorno macroeconómico más favorable, los indicadores sociales más comúnmente utilizados mejoraron notablemente durante la última década, marcando una gran diferencia en relación con la década previa. El gasto público total como porcentaje del PIB (promedio simple de los países para los que se tiene información) creció un 15% entre 1995 y 2005 y casi un 20% entre ese año y 2015. Casualmente², esos porcentajes son muy similares a los que muestra la evolución del PIB por habitante.

Cuadro 1
Indicadores socioeconómicos seleccionados
Promedio simple países de América Latina y el Caribe, 1995-2005-2015

Indicadores	1995	2005	2015	Crecimiento (en porcentajes)	
				1995-2005	2005-2015
PIB per cápita ^a	6 644,60	7 589,46	9 042,91	14,22	19,15
Índice de Gini ^{b, c}	0,52	0,51	0,47	-0,58	-8,98
Pobreza ^{b, c, d}	45,80	39,70	28,20	-13,32	-28,97
Desempleo ^{b, c, e}	9,40	9,00	6,60	-4,26	-26,67
Informalidad ^f	SD	63,39	53,20	SD	-16,08
Gasto público total ^g	20,07	22,93	27,50	14,27	19,94

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Notas: SD: Sin dato.

^a Datos expresados en dólares constantes de 2010.

^b De acuerdo con los datos disponibles se consideran únicamente los países de América Latina y se excluyen los del Caribe. Los años considerados son 1994, 2005 y 2014.

^c Se consideran solamente las zonas urbanas.

^d Datos expresados en porcentaje de la población total.

^e Datos expresados en porcentaje de la PEA.

^f Datos de empleo informal no agrícola como porcentaje del total de empleo. Se considera el promedio simple de los países para los que existe información disponible en OIT (en 2005 Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú; en 2010, se agregan Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay; en 2015, o 2013 y 2014, Brasil, Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay).

^g Datos expresados como porcentaje del PIB.

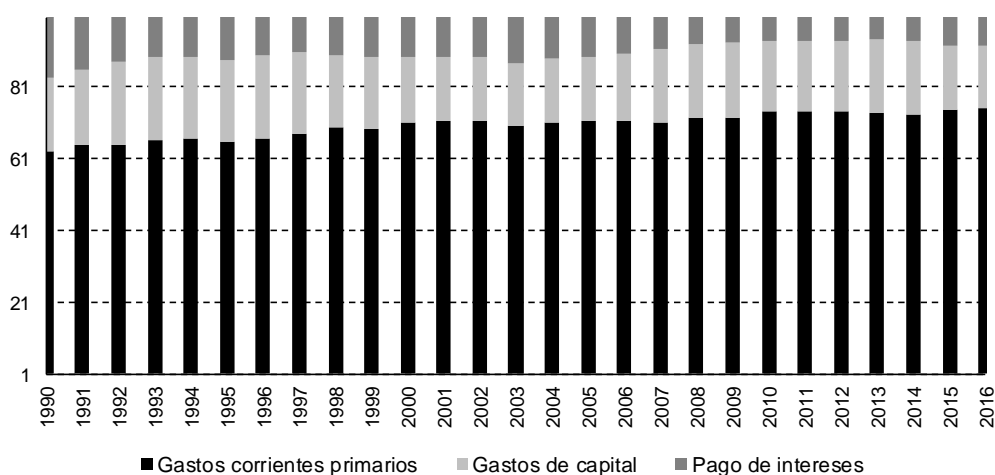
² Sería muy difícil encontrar una razón que explique esa semejanza.

Se observa un crecimiento del gasto público total equivalente a 7,4 puntos porcentuales del PIB en un período de dos décadas (37% de incremento acumulado en veinte años), durante las cuales el Producto por habitante creció un 36% en dólares constantes. Al mismo tiempo, se muestra una mejora sustantiva (aunque muy insuficiente y con amplias brechas persistentes) de los indicadores sociales y del mercado de trabajo. Si bien los datos sobre informalidad son presentados para los últimos años y muestran allí una tendencia decreciente, no puede dejar de señalarse que se trata de uno de los principales problemas de los países de la región (OIT, 2014). Allí se encuentra una parte de las causas y manifestaciones, por ejemplo, de las fuertes desigualdades sociales, los límites al crecimiento, la insuficiencia de cobertura de la seguridad social y las restricciones a la recaudación tributaria.

B. Cambios en la estructura económica del gasto

Las características centrales de los diferentes períodos también se manifiestan en los cambios en la estructura de las erogaciones. Desde un punto de vista económico, la tendencia predominante durante los años noventa fue la retracción en la participación del Estado, lo que implicó una caída de la participación de los gastos de capital en el total de erogaciones públicas, pasando de representar el 23% del total en 1992 a menos del 18% durante la primera mitad de los años 2000. A partir de entonces, se recuperó hasta alcanzar el 22% del total en 2014 (gráfico 1). Durante los últimos años, se puede percibir una nueva retracción en respuesta a las nuevas decisiones de ajustar los niveles de erogaciones a las circunstancias actuales. Como se puede comprobar en el mismo gráfico, esa trayectoria convive con una paulatina pérdida de importancia de los intereses de la deuda y una participación estable, aunque algo creciente, de los gastos corrientes.

Gráfico 1
Estructura porcentual del gasto público según su clasificación económica. Promedio simple países seleccionados de América Latina (19 países*), 1990-2016
(En porcentajes)



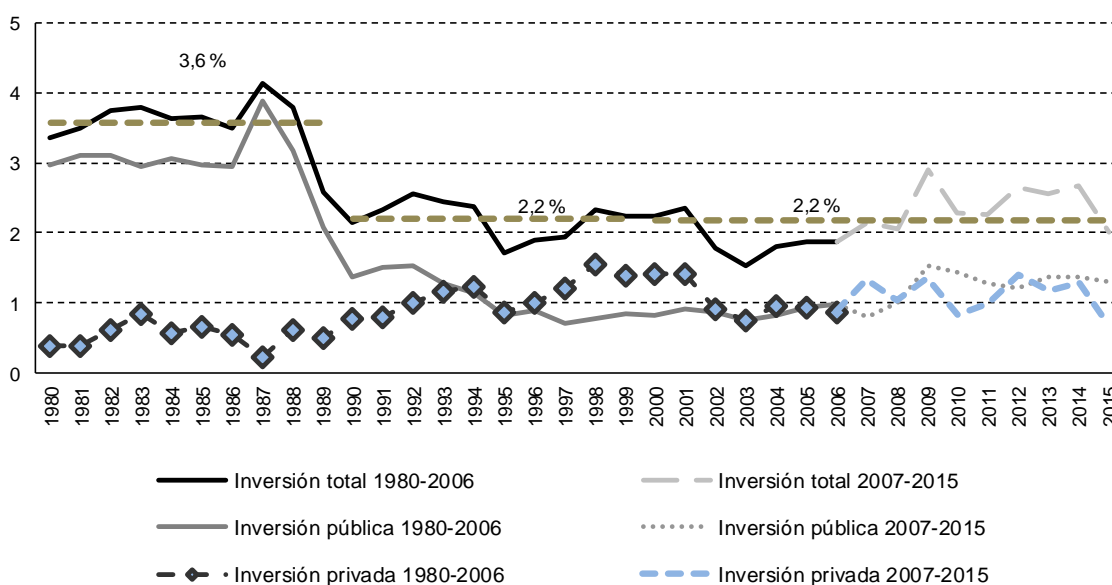
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
(* Se consideran los países Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La trayectoria de la inversión pública es una clara muestra de los rasgos centrales de cada uno de los períodos por los que transitó la política de gasto público durante las últimas tres décadas. Primero, sufrió los obligados recortes por parte de economías que debieron hacer frente a la emergencia de los años ochenta; luego, la pérdida de importancia sirvió para dejarle el lugar a una mayor participación privada,

en la búsqueda de mayor eficiencia, finalmente, hubo cierta recomposición, aunque el predominio de objetivos distributivos le dio prioridad a otros destinos de las erogaciones.

Como se expone en el gráfico 2, publicado originalmente en Sánchez et al. (2017), el nivel de inversión pública sufrió un drástico recorte al finalizar la década de los años ochenta, cuando la inversión total promedio en la región fue del 3,6% del PIB, alcanzando su máximo histórico en 1987 en que llegó a representar 4,7% del PIB. Como se señaló anteriormente, durante los años noventa, la mayoría de los países de la región aplicaron una serie de reformas tendientes a reducir el tamaño del Estado y permitir el libre funcionamiento de los mercados, con el objetivo de superar el estancamiento económico de los años previos. La “crisis de la deuda externa” obligó a los Estados a reducir su nivel de gasto, y con ello, el nivel de inversión pública³.

Gráfico 2
América Latina: inversión en infraestructura (sector público y privado), 1980-2015
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Sánchez et al. (2017) sobre la base de datos de Calderón y Servén, 2010, “Infrastructure in Latin America”, World Bank Policy Research Working Paper 5317, para el período 1980-2006, y CEPAL e Iniciativa BID/CAF/CEPAL, para el período 2007-2013.

Notas: Incluye los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú; el año 2015 no incluye Chile. Incluye los siguientes sectores: transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento. El transporte incluye carreteras y ferrocarriles, excepto las inversiones públicas de Argentina que incluyen el total de transporte; la energía incluye solo electricidad.

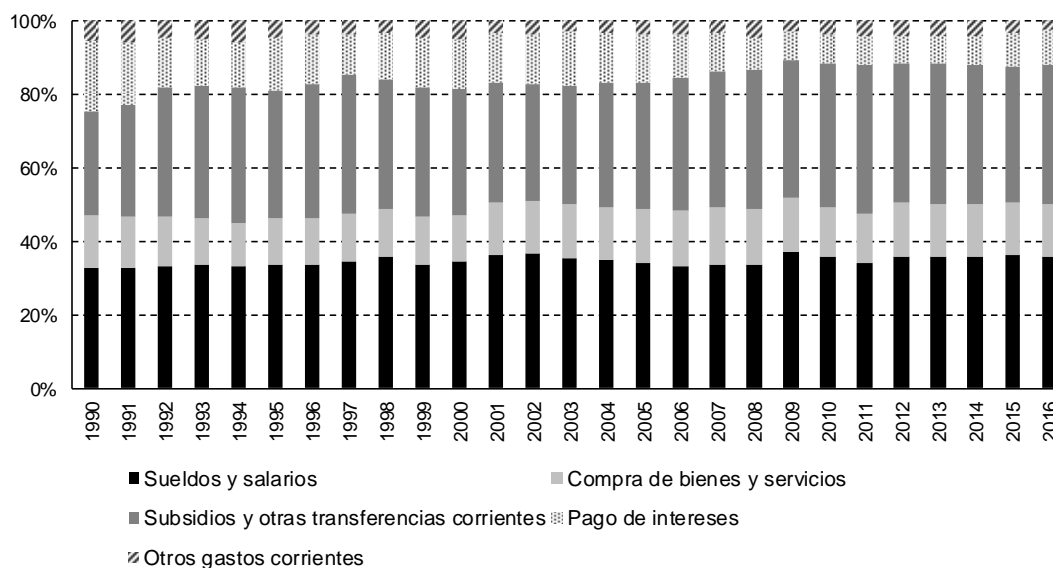
Más adelante, bajo condiciones macroeconómicas totalmente diferentes, la región experimentó cierta recuperación de la inversión pública, que se puede visualizar desde mediados de la primera década del nuevo siglo e incluso no se retrajo durante la crisis del año 2009, como parte de las políticas contracíclicas que se instrumentaron en ese entonces. El principal destino fue el transporte terrestre.

Como consecuencia de lo anterior, el análisis del gasto público en la región durante estas tres décadas debe prestar atención especial a lo sucedido con el gasto corriente y, dentro de éste, al gasto social. En primer lugar, se debe señalar que la caída en importancia relativa del pago de intereses a

³ Durante ese período la inversión privada tuvo un rol preponderante, aunque no logró compensar la caída en la participación del sector público. Los máximos niveles de inversión privada durante este período corresponden a los años 1997 y 1998 y se explican por la venta de empresas de telecomunicaciones y eléctricas en Brasil, la adquisición de la mayoría accionaria de la empresa chilena de energía Enersis por parte de la empresa española ENDESA, S.A. y el desarrollo de concesiones viales en Argentina, Chile, Colombia y México (Rozas, 2010).

partir de la paulatina salida de la emergencia fue compensada con el crecimiento del gasto corriente en transferencias y subsidios (gráfico 3). Los demás componentes mantienen su participación relativa sin cambios sustantivos a lo largo de ese cuarto de siglo. En segundo lugar, la mejor comprensión de los factores determinantes de esa trayectoria demanda el estudio de los diferentes componentes de la política de gasto social.

Gráfico 3
Estructura porcentual del gasto público corriente, según su clasificación económica
Promedio simple países seleccionados de América Latina (19 países*), 1990-2016



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

(*) Se consideran los países Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

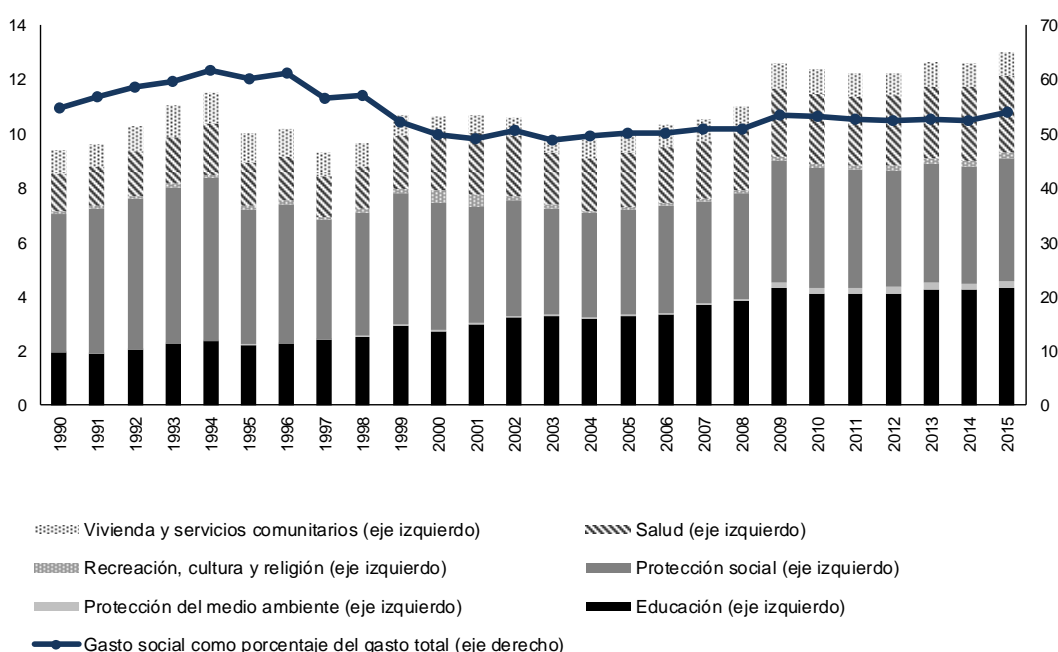
C. La evolución del gasto social a través de las diferentes etapas

A partir de la información disponible y a través de la clasificación funcional del gasto público puede observarse que las erogaciones en servicios sociales de la región ofrecen una de las imágenes más ilustrativas del cambio en la orientación de las políticas públicas al comenzar el nuevo siglo. Durante la segunda mitad de los noventa la redistribución del ingreso no era uno de los principales objetivos de las políticas públicas. Como se ilustra en el gráfico 4, en este período el gasto público social promedio regional se estancó en niveles del PIB inferiores a los que se habían alcanzado en la primera mitad de esa década y, en consecuencia, la participación del gasto social en el total fue decreciente, hasta llegar a representar menos de la mitad del gasto público total en los años 2000 y 2001. Resulta de interés especial señalar que el crecimiento del gasto social durante los primeros años de la serie puede ser la contracara, entre otros factores, de la caída en la participación del gasto en defensa, predominante durante el período dominado por gobiernos de facto⁴.

⁴ La pérdida de importancia del gasto en defensa se observó a lo largo de todo el período. Representaba cerca del 8,2% del promedio regional de gasto público a principios de los años noventa (seguramente eran más significativos en los años setenta) y se redujo a valores cercanos a 3,4% del total durante los últimos años. Esa caída fue parcialmente compensada por el crecimiento de los gastos en seguridad.

El gráfico 4 también ilustra el significativo cambio en la magnitud y dirección de las políticas públicas durante el nuevo siglo. De manera especial, bajo condiciones macroeconómicas muy diferentes y una percepción muy distinta de la orientación deseada para la intervención pública, el nivel de inversión social mostró un crecimiento paulatino desde 2004 y un salto significativo en el año 2009, posicionándolo en un máximo histórico por encima del 12% del PIB (impulsado en este caso principalmente por el sector educativo y en menor medida por salud y protección social). En 2015 (último año con datos consolidados disponibles), el gasto público social en los países de la región alcanzó como promedio simple un 13% del PIB. Como se mencionó, se llega a este nivel luego de cuatro años de crecimiento constante del sector de servicios sociales en relación con el PIB.

Gráfico 4
Gasto público según finalidad y función. Servicios sociales. Promedio simple
países de América Latina (17 países*), 1990-2015
(En porcentajes del PIB o en porcentajes del gasto total)



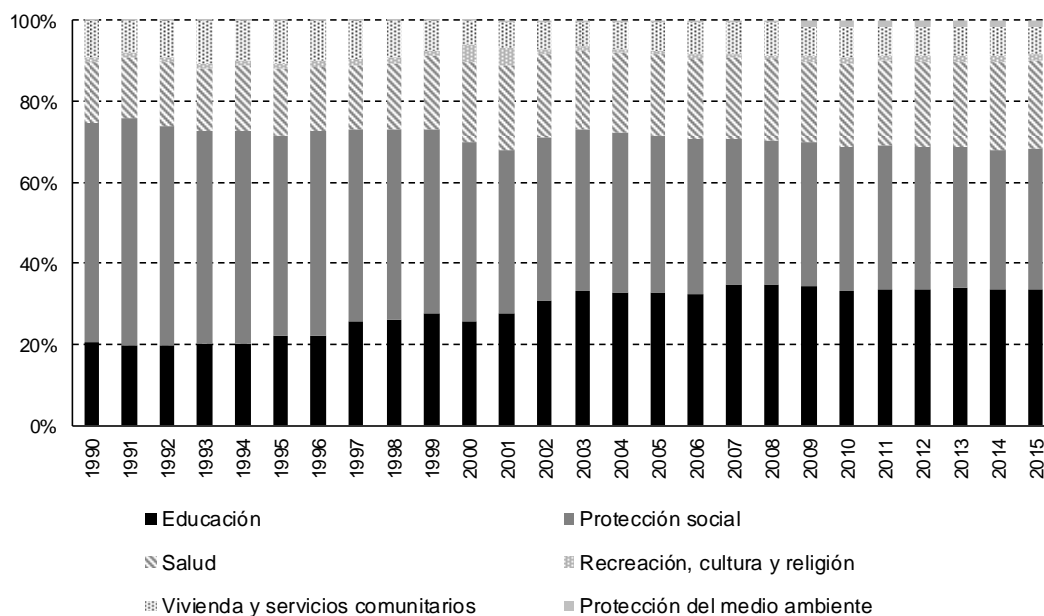
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

(*) Se consideran los países Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La información corresponde al Gobierno Central, a excepción de Brasil, Colombia, Argentina y México. En los dos primeros casos se refiere a Gobierno General en los dos restantes a Sector Público No Financiero.

Desde la fuerte recuperación del gasto social en el año 2002 (cuando volvió a presentar una participación en las erogaciones totales similar a la de 1996) su evolución acompañó el derrotero de las erogaciones públicas totales, acentuando su carácter procíclico. En 2015 el gasto social representó el equivalente al 53,9% del gasto público total para el promedio de los países analizados, manteniendo la relación de los años anteriores relativamente constante. Si bien se puede observar un importante crecimiento del gasto social durante los primeros quince años del presente siglo, al coincidir con una profundización de la presencia estatal en otras áreas, su participación en el gasto público total nunca pudo recuperar los niveles de mediados de los años noventa. Pevio a este proceso, durante la primera mitad de la década de los años noventa, la relación gasto social sobre gasto total se había incrementado hasta alcanzar el máximo histórico de 61,6% en 1994. Luego se redujo hasta 2001, año con peor proporción de gasto público volcado al sector social (48,9%).

A partir de los datos incluidos en el gráfico 5 puede observarse que el gasto en Protección Social, Educación y Salud abarca cerca del 90% del gasto social en 2015 para el promedio de las economías latinoamericanas. Durante los primeros años de este siglo, el gasto educativo se incrementó en mayor magnitud como contracara de la reducción relativa experimentada por la protección social.

Gráfico 5
Gasto público según finalidad y función. Composición porcentual. Servicios sociales
Promedio simple países de América Latina (17 países*), 1990-2015



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

(*) Se consideran los países Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

D. Las políticas de gasto social

Bajo este título se agrupan situaciones muy diversas, dependiendo del sector considerado. Para comenzar, el *gasto educativo* correspondiente a los niveles de enseñanza básica, media y superior aumentó de manera generalizada durante el último cuarto de siglo. El promedio regional de erogaciones correspondientes a esta función medido en términos del PIB se incrementó aproximadamente un 125% entre 1990 y 2015, pasando de representar 1,9% de ese agregado a comienzos de la década de los años noventa a 4,35% en el promedio correspondiente al año 2015⁵. Debe notarse que durante el período bajo análisis se produjeron incrementos significativos en el producto real de los países, por lo que el crecimiento del gasto en moneda constante resultó aún mayor, demostrando una creciente priorización del sector educativo en las economías y sociedades latinoamericanas.

Así presentado, pareciera que no existe diferencia entre lo sucedido durante las etapas mencionadas, no obstante, debe tenerse en cuenta que la orientación principal que siguieron muchos países durante el período de búsqueda de mayor eficiencia en los años noventa se focalizó sobre la descentralización del gasto. En efecto, muchas veces estos procesos de transferencias de responsabilidades de gasto a niveles subnacionales de gobierno han ocurrido sobre territorios con marcadas desigualdades, de manera que las brechas de desarrollo hacia el interior de cada país pueden

⁵ El aumento se dio en un 41% durante los años 90 (alcanzando 2,73% del PIB en el año 2000), 50% de incremento adicional en la primera década del siglo XXI (llegando a 4,11% del PIB en 2010) y sólo un 6% de mejora durante el último lustro analizado.

haber derivado en un agravamiento de las diferencias internas al ser muy variadas las posibilidades financieras y de gestión de cada región al interior de los países. Dadas las desigualdades productivas y territoriales que caracterizan la situación latinoamericana y las diferencias en materia de capacidades de gestión y recursos humanos que dispone cada gobierno, resulta imposible pensar que se mejore la equidad mediante procesos de descentralización donde cada territorio debe atender a su población con sus propios recursos. En consecuencia, el papel que desempeñan las transferencias financieras intergubernamentales y su grado de consistencia con las políticas sectoriales son de una importancia creciente en un contexto de descentralización de políticas públicas.

Esos desafíos no son exclusivos del sector educativo, pero en este caso se manifiestan con mayor énfasis considerando especialmente el rol de la educación como palanca para el desarrollo. En países conformados por territorios muy desiguales como los latinoamericanos, la búsqueda de la cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel desempeñado por los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común (Cetrángolo y Goldschmit, 2011). Si los gobiernos centrales no logran cumplir con estos propósitos, las regiones más pobres se ven particularmente perjudicadas ya que son las que presentan una base imponible más reducida para financiar las prioridades de gasto público local, dentro de las cuales se encuentra crecientemente la función educativa (Cetrángolo, Goldschmit y Jiménez, 2009).

Como contrapartida del incremento del gasto público educativo, la región pudo mostrar mejoras en la cobertura de la educación secundaria y ciertos avances en materia de calidad. En relación con la cobertura, habida cuenta de los niveles relativamente elevados ya alcanzados en el nivel primario de educación en América Latina a lo largo del siglo pasado, durante las últimas décadas se observa, en términos generales, un lento crecimiento de la escolarización en ese nivel, que fluctúa alrededor del 92% de la población correspondiente por edad. En cambio, el nivel de educación secundaria da muestras de un sostenido crecimiento de la cobertura durante las últimas décadas. No obstante, el nivel de cobertura promedio de 75,7% en 2013 sugiere importantes desafíos de ampliación de la educación secundaria hacia adelante. Debe mencionarse que la cobertura de educación primaria correspondiente a las mujeres se incrementó por encima de la de los niños varones durante la última década, alcanzando a nivelar el indicador y superando la histórica situación desfavorable. En el caso de la escuela secundaria la inequidad de género opera en el sentido inverso, quedando los adolescentes varones relegados en la cobertura escolar, sensiblemente por debajo de la situación de las mujeres⁶.

Para considerar lo sucedido con el *gasto público en salud* debe tenerse en cuenta que, atendiendo a su organización institucional y financiamiento, en América Latina han predominado los sistemas híbridos que, por lo general, han tenido grandes dificultades para alcanzar la cobertura universal de servicios de salud de calidad. La provisión de servicios de atención de la salud está a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento, regulación y provisión, en donde coexisten un subsector público (mayormente financiado con impuestos generales), la seguridad social (financiada con contribuciones sobre la nómina salarial) y el subsector privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directos de bolsillo). La forma en que estos tres subsectores se coordinan y articulan (o dejan de hacerlo) da origen a distintas modalidades de funcionamiento de los sistemas de salud y determina el uso eficiente de los recursos y el logro de niveles aceptables de equidad. En este sentido, tratar de comprender la dirección de las políticas sectoriales mirando exclusivamente lo sucedido con el gasto público resulta muy insuficiente.

La necesidad de incurrir en gastos de bolsillo para acceder a servicios de salud o al consumo de medicamentos es muestra de debilidad de las políticas públicas y ha sido ampliamente reconocida como una fuente importante de inequidad. En este sentido, es común definir el grado de inequidad de los países en materia de salud según la participación del gasto de bolsillo en el gasto total (OPS, 2002; OMS, 2010). En promedio, el 43% del gasto total en salud de la región corresponde a gasto privado, con guarismos por encima del 60% en Guatemala. De este porcentaje, cerca de las tres cuartas partes corresponde a gasto

⁶ Para más detalles sobre la evolución del sector educativo, véase Cetrángolo y Curcio (2017).

directo de los hogares (78,1%) y 17,9% se destina al financiamiento de planes prepagos de salud (OMS, 2010). Bajo este criterio los sistemas de salud de la región aparecen como altamente inequitativos.

Además de la fragmentación entre subsectores, en muchos países también se observa un importante grado de fragmentación hacia el interior de cada subsector (público, seguridad social y privado). La descentralización en la provisión pública impulsada fuertemente durante los años noventa (aunque no de manera exclusiva), ha multiplicado los niveles de cobertura al interior de cada país. Sabiendo que la estructura de financiamiento del sistema de salud no es neutra desde la perspectiva de la equidad, la existencia de una doble institucionalidad asociada a la provisión pública y la seguridad social ha tenido efectos negativos sobre el financiamiento y la prestación de los servicios. Además de promover la duplicación de funciones y el desperdicio de recursos, se generan sistemas de salud diferenciados entre estratos sociales. A su vez, las dificultades para regular al subsector privado de salud, que en el caso de la región representa una proporción significativa del gasto total, ha sido un factor que agrava el uso poco eficiente de los recursos que la sociedad destina al sector salud⁷.

A lo largo de las últimas décadas, los países de la región han seguido diferentes caminos en relación con la integración de los segmentos. En primer lugar, el caso de Costa Rica es un antecedente de integración previo al período aquí analizado; en segundo término, Brasil, a partir de la reforma constitucional de 1988 intentó la integración en plena emergencia con la desaparición de los seguros contributivos obligatorios; en tercer lugar, muchas reformas de los noventa buscaron una mayor eficiencia (más allá de la descentralización de la provisión pública) mediante la búsqueda de mayor focalización del gasto público y la introducción del sector privado en el área de la seguridad social, siguiendo el ejemplo previo de Chile; finalmente, durante el nuevo siglo ha predominado el debate y políticas alrededor de la búsqueda de cobertura universal (Titelman et al., 2014).

Tal vez la dinámica del *gasto en previsión social* sea la de mayor incidencia sobre el volumen total de erogaciones públicas, de manera especial en los países de América del Sur. El mismo refleja, por un lado, las consecuencias de la propia maduración que ha afectado a los sistemas de pensiones de la región. Por otro lado, esa evolución también es el resultado de las reformas que, durante las últimas tres décadas, han afectado la organización y financiamiento de la protección social en materia de ingresos para las personas adultas.

Son muchos los países que durante los años noventa encararon reformas estructurales de sus sistemas de pensiones siguiendo modelos emparentados, en diferente grado, con la reforma chilena de principios de los años ochenta. En algunos casos se trató de reemplazar los tradicionales esquemas de reparto por los de capitalización individual (Chile, Bolivia), en otros se establecieron sistemas paralelos donde convivieron los dos esquemas (Colombia, Perú) y también se encuentran países que introdujeron sistemas mixtos, con combinación de beneficios privados y públicos, de reparto y capitalización (Argentina en 1994, Uruguay). Más allá de estas modificaciones estructurales, los cambios paramétricos han sido una tendencia generalizada en la región, con independencia del esquema adoptado.

Las reformas estructurales de los años noventa no produjeron los resultados prometidos por sus defensores. En primer lugar, los esquemas de capitalización no lograron mejorar los niveles de beneficios esperados dado que no redujeron la informalidad laboral, no aumentaron la cobertura ni el ahorro nacional. En segundo lugar, estos nuevos esquemas presentaron elevados costos de intermediación. Por último, pero tal vez lo más relevante para los argumentos aquí desarrollados, los costos de transición fueron muy elevados, con un impacto significativo sobre las cuentas públicas de los países que emprendieron ese camino. (Mesa Lago, 2004).

Ante la necesidad de enfrentar tanto los problemas estructurales de los sistemas de pensiones tradicionales como las deficiencias propias de los procesos de reforma, durante los últimos años se produjeron importantes modificaciones en los esquemas de protección a la población adulta mayor. Los

⁷ Mientras más importante sea el subsistema público, mayor será la redistribución implícita en el funcionamiento del sistema de salud y más homogénea será la cobertura. Por el contrario, el mayor peso del financiamiento de bolsillo estará acompañado de una menor redistribución y mayor inequidad. El hecho de que el gasto privado alcance cerca de la mitad del gasto total en salud, y que el de bolsillo se aproxime a un 37%, es reflejo de las debilidades de los sistemas de salud públicos y de seguridad social en la región, para brindar una cobertura de salud efectiva.

ejemplos más claros de reformulación crítica de las reformas previas se encuentran en los cambios estructurales introducidos por Argentina durante 2008 y Bolivia en el 2010, donde se decidió revertir el proceso previo dando por terminada la experiencia de sistema de capitalización, transfiriendo los fondos acumulados al sector público.

Más allá de estos casos extremos, se está desarrollando un importante debate sobre la necesidad de mejorar el funcionamiento de los sistemas de cada país mediante modificaciones paramétricas (por ejemplo, en Uruguay) y re-reformas de otro tipo. En 2008, Chile introdujo importantes reformas institucionales al esquema pionero en la introducción de capitalización privada al recuperar una mayor participación del Estado en la regulación y organización general del esquema que incorporó elementos destinados a mejorar la cobertura de los sectores más vulnerables (Arenas de Mesa, 2010).

Tal vez la orientación más importante que predominó en la región fue la creciente preocupación por incrementar la cobertura de ingresos en países dominados por una informalidad laboral muy importante y difícil de revertir. En esta situación, existe un porcentaje importante de la población mayor que no logra cumplir con los requisitos para acceder a prestaciones contributivas.

Por último, el componente del gasto público que ha sido objeto de mayores análisis en los años recientes en varios países de la región ha sido el de los *programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC)*. Éste ha tenido un importante impacto político y, simultáneamente presenta un modesto impacto sobre las cuentas públicas. Se trata, como se mostrará, de un componente que ha tenido un importante desarrollo durante el último período, caracterizado por una mayor preocupación por la equidad y los impactos distributivos del gasto público.

Promediando la segunda mitad del siglo pasado la creciente desocupación y precarización laboral dejó en evidencia las fallas del sistema contributivo de protección social para brindar cobertura a un amplio sector de la población. En respuesta a esta carencia, desde mediados de la década de los años noventa comenzaron a implementarse varios PTC en América Latina, los cuales se han caracterizado por tener asociadas condicionalidades para su elegibilidad. De manera más reciente, varios países se encuentran modificando dichos esquemas de condicionalidades hacia mecanismos de “corresponsabilidad” por parte de los perceptores. Estas iniciativas hoy se encuentran extendidas y abarcan a casi todos los países de la región (Cetrángolo y Goldschmit, 2012; Cecchini y Atuesta, 2017).

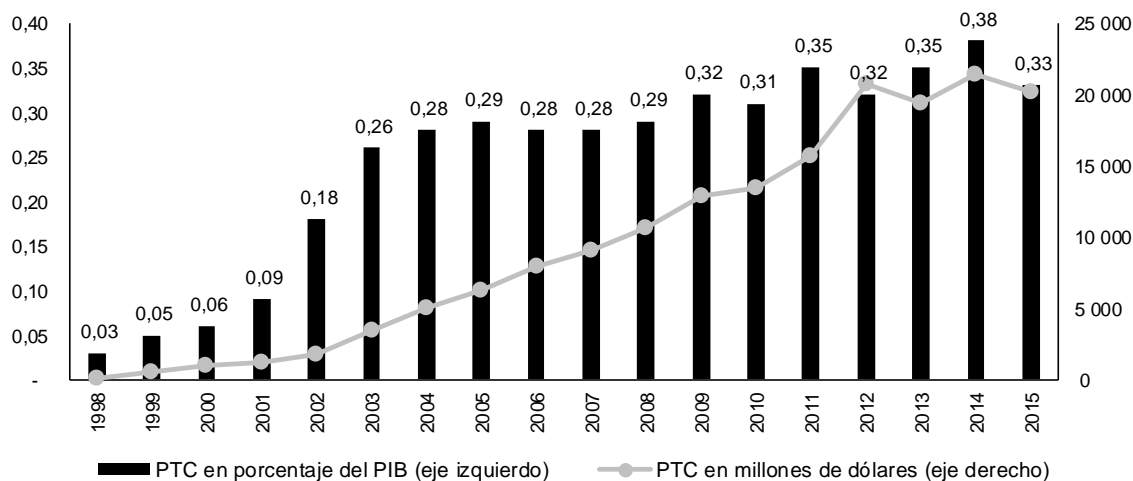
En la mayoría de los casos se trata de instrumentos centrales de las políticas de reducción de pobreza y pobreza extrema. Durante los primeros años del presente siglo, los PTC constituyeron una verdadera reforma en el ámbito de los planes de lucha contra la pobreza porque no adoptaron el modelo del seguro social y su esquema contributivo y, a su vez, implicaron un alejamiento de la práctica dominante hasta entonces, consistente en la entrega de “bolsas de alimentos” (Fonseca, 2006).

De acuerdo con las mediciones realizadas por Cecchini y Atuesta (2017), durante las últimas dos décadas el gasto público en PTC experimentó un incremento en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, tanto medido en dólares corrientes como en relación con el PIB. En promedio, la inversión pública en PTC pasó de representar 0,06% del PIB regional en 2000 a 0,33% en 2015. En moneda corriente, este incremento supone multiplicar por casi 16 la inversión inicial de 1.271 millones de dólares hasta alcanzar los 20.162 millones de dólares correspondientes al último año analizado (gráfico 6).

Dentro de ese lapso el aumento más significativo se dio entre 2001 al 2004, cuando pasó de 0,09% a 0,28% del PIB. Luego se observa un período de cierta estabilidad hasta 2009 alrededor de esa proporción, dando un nuevo salto en el año 2010 que inaugura una etapa de mayor inestabilidad con fluctuaciones interanuales entre 0,31 y 0,38% del PIB regional. Los montos de inversión en PTC se incrementaron interanualmente (medidos en dólares corrientes) durante todo el período, excepto en 2012 y 2015, en ambos casos relacionados con procesos de contracción del crecimiento regional.

Gráfico 6
América Latina y el Caribe: gasto público en Programas de Transferencias
Condicionadas, 1998-2015

(En porcentajes del PIB y en millones de dólares corrientes)



Fuente: Cecchini y Atuesta (2017).

E. Tipología de países a partir de su nivel de gasto

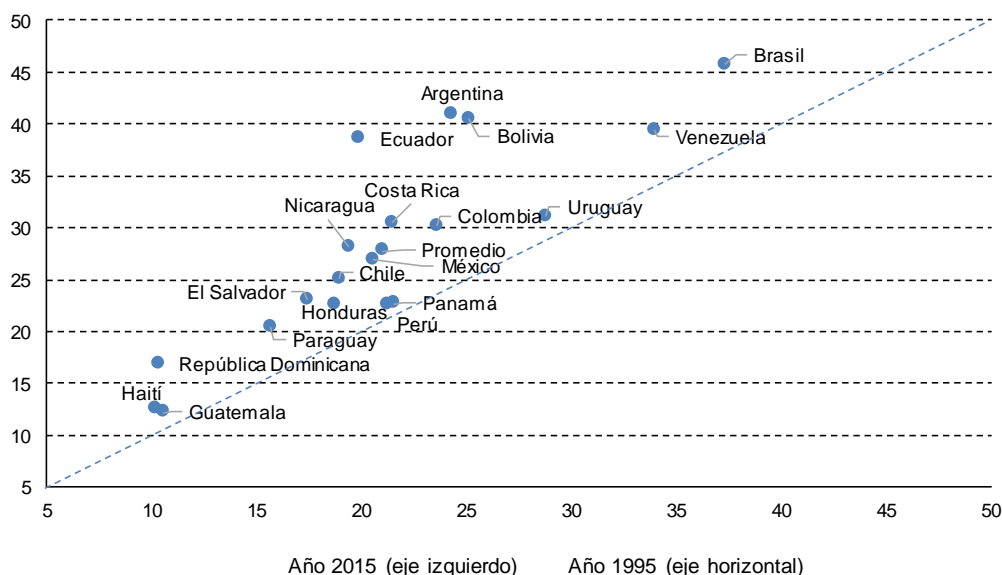
De más está decir que la situación analizada en la sección anterior corresponde al promedio un conjunto de casos que, intrínsecamente, muestran una gran diversidad. El gasto público total presenta sus niveles máximos (superiores a 40% del PIB) en los dos países de la región (Brasil y Argentina) que, adicionalmente, han logrado alcanzar las mayores cargas tributarias (véase el próximo capítulo referido a la evolución de los ingresos públicos). Para alcanzar el promedio mencionado en el cuadro 1 conviven en la región economías con gran diversidad en sus niveles de gasto público, las cuales van desde los dos casos mencionados hasta los que tienen un gasto público menor a 20% del PIB (Haití, Guatemala y Paraguay).

Si bien no es posible tener la evolución del gasto público del mismo universo para la totalidad de los países de la región, se ha podido obtener una muy razonable aproximación para la elaboración del gráfico 7. Allí solo se ha debido recurrir a cifras correspondiente al Gobierno Central para países que presentan un muy reducido nivel de erogaciones de gobiernos subnacionales. Se puede comprobar el incremento del gasto (que pasa de 21% a 27,5% del PIB, aproximadamente) a lo largo de dos décadas donde la totalidad de los países aumentan sus niveles entre 1995 y 2015. Adicionalmente, se puede resaltar la situación especial de los tres casos que muestran un mayor crecimiento: Argentina, Bolivia y Ecuador.

Si bien no es posible tener la evolución del gasto público del mismo universo para la totalidad de los países de la región, se ha podido obtener una muy razonable aproximación para la elaboración del gráfico 7. Allí solo se ha debido recurrir a cifras correspondiente al Gobierno Central para países que presentan un muy reducido nivel de erogaciones de gobiernos subnacionales. Se puede comprobar el incremento del gasto (que pasa de 21% a 27,5% del PIB, aproximadamente) a lo largo de dos décadas donde la totalidad de los países aumentan sus niveles entre 1995 y 2015. Adicionalmente, se puede resaltar la situación especial de los tres casos que muestran un mayor crecimiento: Argentina⁸, Bolivia y Ecuador.

⁸ No puede dejar de señalarse el comportamiento del gasto público en Argentina, donde se observa un incremento del gasto superior al 15% del PIB entre 2005 y 2015. Se trata de un período donde la presión tributaria creció cerca de diez puntos porcentuales del PIB y, en consecuencia, se alcanzó un nivel de desequilibrio fiscal de una magnitud excepcional del orden de entre 6 y 7 puntos porcentuales del PIB (Cetrángolo, Gómez Sabaini y Morán, 2015).

Gráfico 7
Gasto público por países de América Latina, 1995 y 2015
 (En porcentajes del PIB)



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

Entonces, y como resulta obvio, la evolución regional del nivel de erogaciones desde fines de los años noventa es un promedio de situaciones muy diferentes. En el gráfico 8 se puede distinguir la evolución del gasto público de cuatro grupos de países, clasificados por su nivel actual de erogaciones. Ellos son:

Grupo A: Argentina y Brasil

Países con un nivel de gasto público superior al 40% del PIB. Estos siguen una trayectoria marcadamente más dinámica presentando, en especial durante los últimos diez años, crecimientos mucho más significativos que el promedio.

Grupo B: Bolivia⁹, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela

Países con un nivel de gasto público entre 30% y 40% del PIB, que crecieron a tasas similares que el grupo A hasta que, en los últimos años, mostraron caídas.

Grupo C: Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana

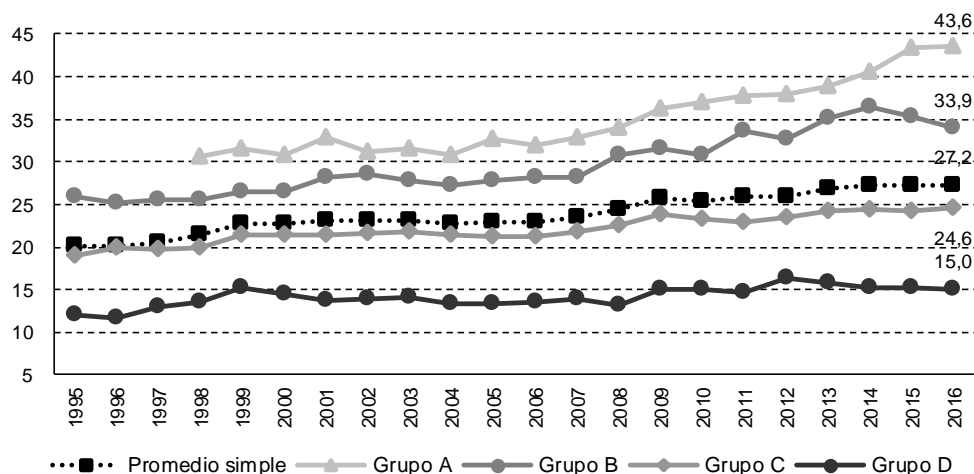
Países con un nivel de gasto público entre 20% y 30% del PIB que tienen una trayectoria muy similar al promedio regional.

Grupo D: Guatemala, Haití y Paraguay

Países con un nivel de gasto público menor al 20% del PIB y menores tasas de crecimiento.

⁹ Si bien Bolivia en 2015 alcanzó un nivel de gasto total equivalente a 40,6% del PIB se trató de una situación excepcional de los años 2014 y 2015. El gasto público total para 2016 de este país vuelve a ubicarse en un nivel similar al promedio de la última década (34%). Como consecuencia se decidió ubicarlo en el Grupo B.

Gráfico 8
Evolución del gasto público, 1995-2016. Países agrupados por su nivel en el año 2016
 (En porcentajes del PIB)



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

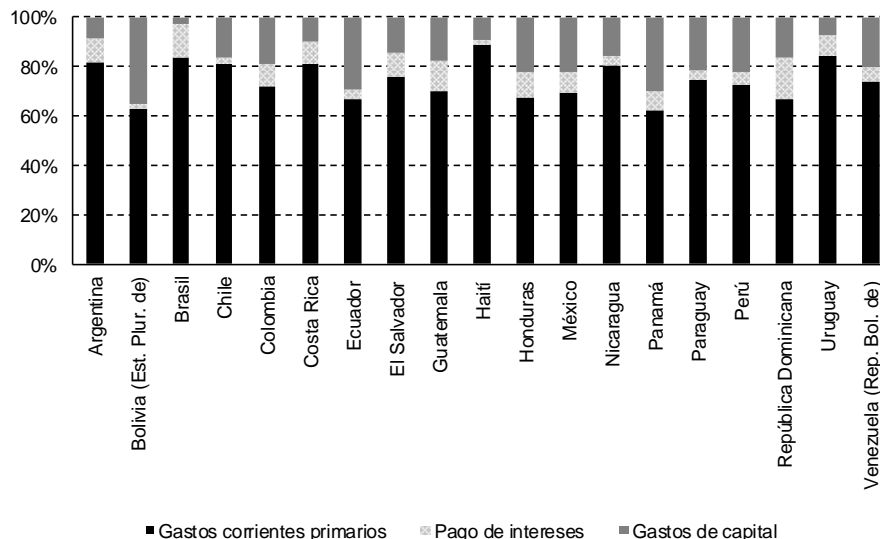
Más allá de la tipología presentada, resulta de interés analizar algunas situaciones particulares de cada país. A continuación se presentan las diferencias de estructura que exhiben las situaciones de cada país y luego se indaga sobre los gastos correspondientes a diferentes políticas públicas en sectores seleccionados que revisten especial atención.

Como resultado de diferentes caminos seguidos por los países de América Latina, una primera aproximación de la estructura económica del gasto público resultante en cada caso permite distinguir, por un lado, aquellos países cuyo nivel de gasto de capital supera la quinta parte de sus erogaciones. De esta manera, dentro de este grupo se encuentran algunos de los países que han contado con ingresos provenientes de recursos naturales (Bolivia, Ecuador, México y Paraguay).

En segundo lugar, hay algunos casos donde los intereses de la deuda representan más del 10% del total. Se trata de Brasil, Colombia, Guatemala y República Dominicana. Por su parte, en el resto de países el gasto primario corriente representa más del 80% del total, a excepción de Honduras. Este caso es especial ya que presenta más de un 20% de gasto de capital, más de 10% de pago de intereses y, en efecto, su gasto primario corriente apenas representa 67,5% del total (gráfico 9).

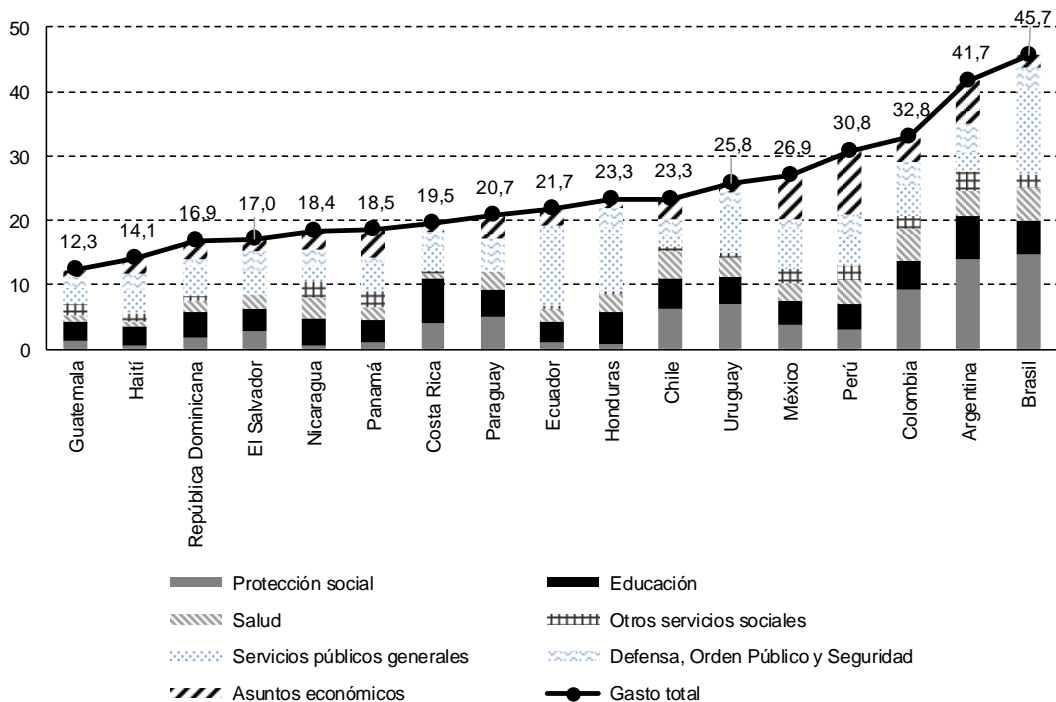
En el gráfico 10, por su parte, se pueden apreciar los niveles y la composición de la estructura de las erogaciones públicas de los países desde una perspectiva funcional. Allí se observa que los mayores niveles de gasto están asociados a presencias más amplias de gasto en protección social. De hecho, en América Latina los países con más elevado gasto público suelen ser los que han desarrollado estados benefactores de alcances más extendidos. No obstante, debe llamar la atención la importancia que en algunos países muestra el grupo definido como de “Servicios públicos generales”. Probablemente, algunas de las diferencias más marcadas pueden obedecer a distintas formas de aplicar la clasificación funcional en los países.

Gráfico 9
Gasto público según su clasificación económica. Composición porcentual
Países seleccionados de América Latina, 2016 o último disponible



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

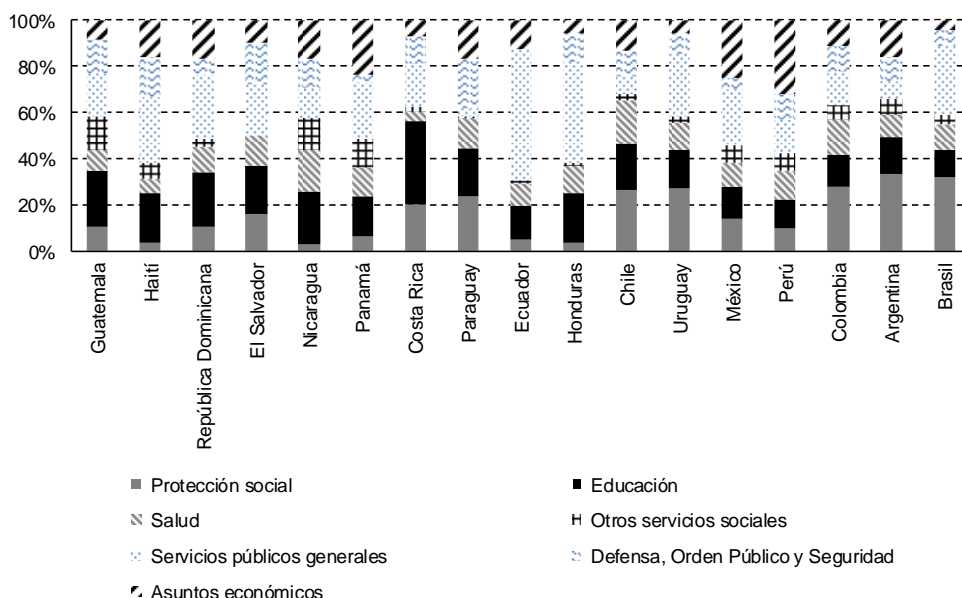
Gráfico 10
Gasto público según su clasificación funcional
Países seleccionados de América Latina, 2015
(En porcentajes del PIB)



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

Con el objeto de complementar esta información y mejorar la apreciación de cada caso, el gráfico 11 reproduce los datos presentándolos como estructura porcentual del gasto público de cada país. Es muy claro el predominio del gasto social, aunque con diverso peso de las diferentes funciones. En el promedio de la región (promedio simple) las erogaciones correspondientes a servicios sociales representan el 57% del gasto total, con niveles superiores a 63% en Chile, Colombia y Argentina. En el caso de Chile y, en menor medida, de Colombia ello es así a pesar de tener buena parte del gasto en pensiones como gasto privado. En el otro extremo, en Honduras, Ecuador y República Dominicana el gasto social cuenta por menos del 40% del gasto total.

Gráfico 11
Gasto público según su clasificación funcional. Composición porcentual
Países seleccionados de América Latina, 2015



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

La información cuantitativa hasta aquí presentada sirve solo como un primer abordaje sobre el peso de las políticas públicas en los diferentes países. Una mejor (y necesaria) apreciación de la evolución del gasto en cada uno de los países y la diversidad de sus estructuras requiere tener información sobre las modificaciones más significativas que han sido introducidas en los países durante este período, tan rico en reformas de variado tipo. Los rasgos más relevantes de estas reformas en relación con la visión que aquí se presenta son incorporados en el capítulo 4, al introducir los desafíos sectoriales. Antes de ello, en el capítulo siguiente, se ofrecen los lineamientos generales de la evolución histórica de los ingresos públicos.

II. Los ingresos públicos durante los últimos treinta años

En América Latina se han observado profundas transformaciones en materia fiscal en los últimos treinta años. Considerando la totalidad del período, podría destacarse el sustancial incremento alcanzado en el nivel global de recursos —tributarios como no tributarios— así como los avances en la administración tributaria de los principales instrumentos de recaudación. Sin embargo, también es necesario remarcar que este proceso no ha sido para nada estable en el tiempo y ha sufrido fuertes oscilaciones a nivel general y a nivel de cada país. En este capítulo se presentará una descripción de la evolución de los sistemas tributarios de la región como principal fuente de financiamiento público, sin que ello signifique desconocer la importancia de otras fuentes de recursos fiscales no tributarios en varios países de la región. Además, se pondrá especial énfasis en mostrar la heterogénea situación en esta materia a nivel regional y, a pesar de ello, se intentará agrupar a los diferentes países de acuerdo a una serie de características comunes propias de sus esquemas de ingresos públicos.

A. La evolución general de los ingresos públicos en la región

En un intento de establecer períodos parciales en la evolución temporal de los ingresos públicos a nivel regional, es aceptable argumentar que los años ochenta se caracterizaron por un contexto macroeconómico de **emergencia** el cual derivó en un comportamiento variado e inestable del nivel de recursos fiscales, si bien en casi todos los casos se registraron fuertes reducciones durante los primeros años del decenio con una posterior recuperación —no siempre equivalente— en la segunda parte del mismo período.

Estas fuertes fluctuaciones de los ingresos fiscales se debieron tanto a la particular evolución de los ingresos tributarios como a la de los no tributarios. En el primer caso, las variaciones más significativas —en particular las reducciones en la recaudación— estuvieron asociadas a la agudización de los procesos inflacionarios observados en países tales como Bolivia, Brasil, Nicaragua, Perú y Argentina, así como a severas recesiones ocurridas en la mayoría de las economías de la región, las cuales se tradujeron en fuertes contracciones de las bases tributarias y aumentos generalizados de la evasión impositiva y la informalidad económica.

Sin embargo, pese a estos vaivenes coyunturales, la importancia relativa de los distintos tipos de impuestos no se vio alterada de manera fundamental, manteniéndose —y hasta incrementándose en algunos casos— el claro predominio de los tributos indirectos por sobre los directos, excepto en el caso de los países exportadores de petróleo. Los impuestos al comercio internacional, fuente primaria de financiamiento público en las primeras décadas del siglo pasado, conservaron un rol importante en la estructura tributaria sólo en algunos países de la región mientras que la proporción de ingresos fiscales provenientes de contribuciones a la seguridad social con respecto al producto se redujo en el transcurso de la década de los ochenta en la mayoría de ellos, particularmente en Chile como consecuencia de la reforma previsional que instauró un régimen privado de capitalización individual aunque también con excepciones notables, como las de Costa Rica y Uruguay, donde este tipo de recursos públicos se vieron fortalecidos (CEPAL, 1990).

En el caso de los ingresos no tributarios, las variaciones más notorias estuvieron relacionadas con la apropiación fiscal de las rentas de las empresas privadas, especialmente en aquellos Estados con elevados ingresos fiscales provenientes de los productos de exportación que sufrieron la mayor exposición a la gran inestabilidad que, durante esos años, caracterizó a los precios de estos productos en los mercados internacionales. Este fenómeno fue particularmente importante en la determinación del ahorro de las empresas públicas durante la década mencionada, al menos para aquellas vinculadas a la explotación de recursos naturales. En cambio, en los países en que los ingresos de las empresas públicas provenían de la producción de insumos industriales primarios o de la prestación de servicios básicos en mercados monopólicos el ahorro real de las mismas fue, en general, reducido e incluso negativo en algunos casos debido a la tendencia de los gobiernos de turno a recurrir a la fijación de los precios de venta y la regulación de las tarifas como instrumentos de política antiinflacionaria.

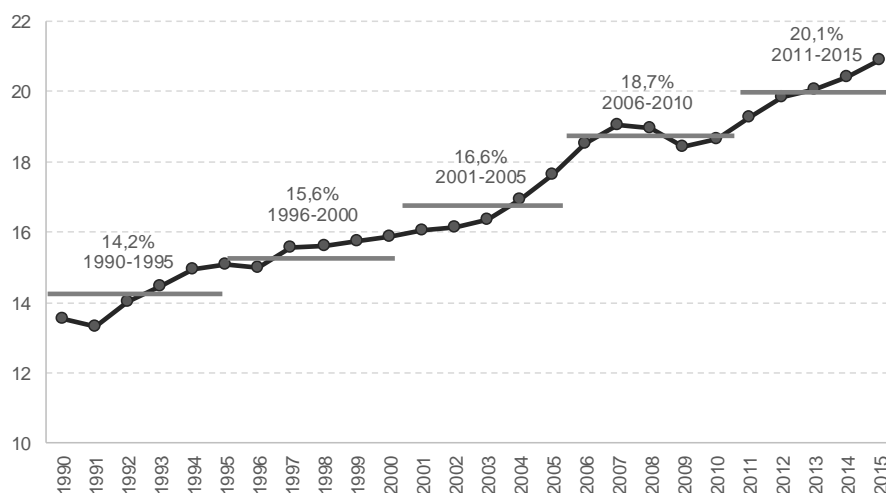
Ante ese contexto, los países de América Latina comenzaron a implementar ajustes fiscales más estrictos teniendo como objetivo alcanzar la estabilidad macroeconómica y la sustentabilidad fiscal en el menor lapso posible. Por el lado de los ingresos esto se hizo evidente a partir de varias reformas tributarias que consolidaron algunas tendencias ya iniciadas como la ampliación gradual de la base imponible y el aumento de la alícuota general del Impuesto al Valor Agregado (IVA), como respuesta casi obligada a la virtual desaparición de los impuestos a las exportaciones y al abatimiento de los aranceles de importación a lo largo de toda la región. También se eliminó una gran cantidad de tributos de escasa recaudación pero alto costo administrativo y se transformó a los impuestos específicos al consumo en equivalentes *ad valorem*.

Gracias a estas y otras medidas, la carga tributaria promedio para la región evidenció un paulatino pero sostenido incremento a lo largo de esa década, pasando de 13,5% en 1990 a 15,9% en 2000 (gráfico 12). Por supuesto, esta evolución estuvo influenciada por el contexto macroeconómico general, lo cual explica una desaceleración en el ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios en la segunda mitad de la década cuando los países de la región fueron afectados por las sucesivas crisis financieras de distintos países emergentes.

Desde inicios de los años noventa, se intensificó la influencia de lo que se conoce como Consenso de Washington sobre las políticas macroeconómicas de los países de la región. En consecuencia, además de las reformas tributarias con un claro énfasis en los objetivos de **eficiencia y simplificación** —en detrimento de las cuestiones distributivas—, se materializó una oleada de privatizaciones de empresas estatales, principalmente en los sectores de telecomunicaciones, servicios públicos y también en las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales.

Este proceso generó efectos diversos sobre las cuentas públicas (Chong y López-de-Silanes, 2005). Por un lado, el Estado dejó de percibir ingresos directos a través de las empresas públicas —lo que relativizó las potenciales ganancias— pero también es cierto que, en la mayoría de los casos, esto significó la supresión de la incidencia de los déficits operativos de buena parte de las empresas transferidas. En compensación por los ingresos directos que se dejaron de percibir se recibieron ingresos en efectivo —que se agotaron en el corto plazo— y se generaron otros ingresos permanentes como los ingresos tributarios (que reforzaron la recaudación) y no tributarios (regalías y cargos de operación) obtenidos de las mismas firmas privatizadas.

Gráfico 12
Evolución del nivel promedio de los ingresos tributarios en América Latina, 1990-2015
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

Nota: Para el cálculo del promedio regional, se consideran las cifras de 18 países seleccionados a nivel de gobierno general (incluye contribuciones de la seguridad social e ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales). En lo que se refiere a ingresos públicos, los países considerados a lo largo de este documento son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En los primeros años del nuevo siglo comenzó a configurarse una nueva y trascendental etapa de los ingresos públicos a nivel regional. Especialmente a partir del año 2003, los ingresos fiscales se incrementaron muy fuertemente en unos pocos años, alcanzando máximos históricos en varios indicadores. La carga tributaria promedio pasó de 16,1% del PIB en 2002 a 19,0% en 2007 (gráfico 12). En parte, este notable resultado fue factible gracias a los avances en la administración del IVA y del ISR y a la reducción de un gran número de incentivos tributarios que significaban grandes pérdidas en términos de recursos. Claramente, el énfasis en las reformas tributarias de esa década estuvo concentrado en la **equidad** tanto horizontal como vertical. La introducción de impuestos sobre las transacciones financieras y de gravámenes mínimos sobre ingresos o activos también contribuyó a incrementar los recursos, elevando el nivel de cumplimiento y ampliando la gama de instrumentos de política tributaria.

Debe reconocerse que el cambio de tendencia en la tributación de América Latina aconteció en un contexto macroeconómico favorable; la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad permitió un aumento del consumo privado que se vio reflejado en la evolución de los impuestos que gravan bienes y servicios, junto con nuevas políticas domésticas de formalización de la economía que contribuyeron a la ampliación de las bases tributarias.

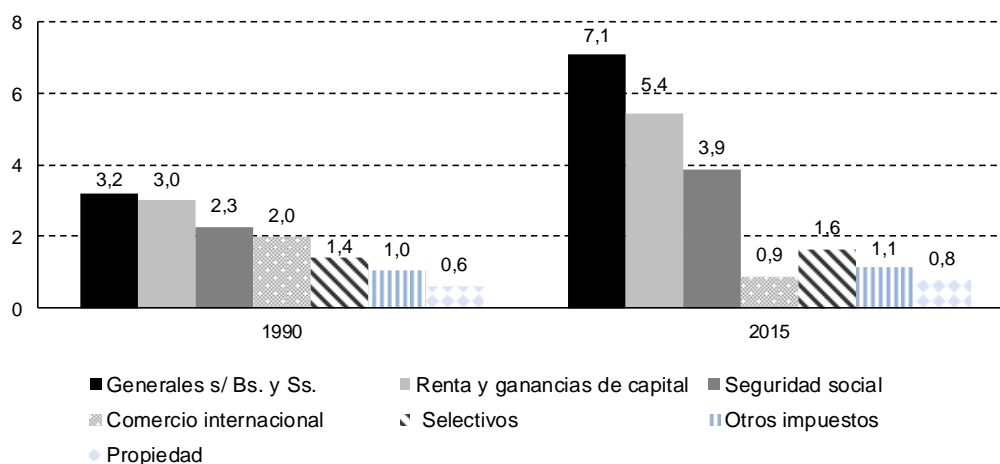
Adicionalmente, el aumento de los recursos disponibles (tributarios y no tributarios) también se explica por factores coyunturales como fue el sostenido aumento del precio internacional de las principales materias primas de exportación a partir del año 2003. Este fenómeno ha sido muy evidente en aquellos países de la región especializados en la explotación económica de sus recursos naturales no renovables como hidrocarburos y minerales, en donde se introdujeron profundas reformas tendientes a incrementar el margen de apropiación estatal de las rentas generadas en esos sectores económicos.

Desde los primeros años del siglo XXI, no sólo el nivel de ingresos públicos se incrementó rápida y sostenidamente sino que también, a nivel general para la región, comenzaron a plasmarse importantes cambios estructurales más allá de las características específicas de cada sistema tributario. En consecuencia, se fue confirmando una estructura tributaria típica en los países de América Latina la cual se apoya sobre dos pilares tributarios fundamentales: el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR). Como se observa en el gráfico 13, la recaudación promedio de los impuestos

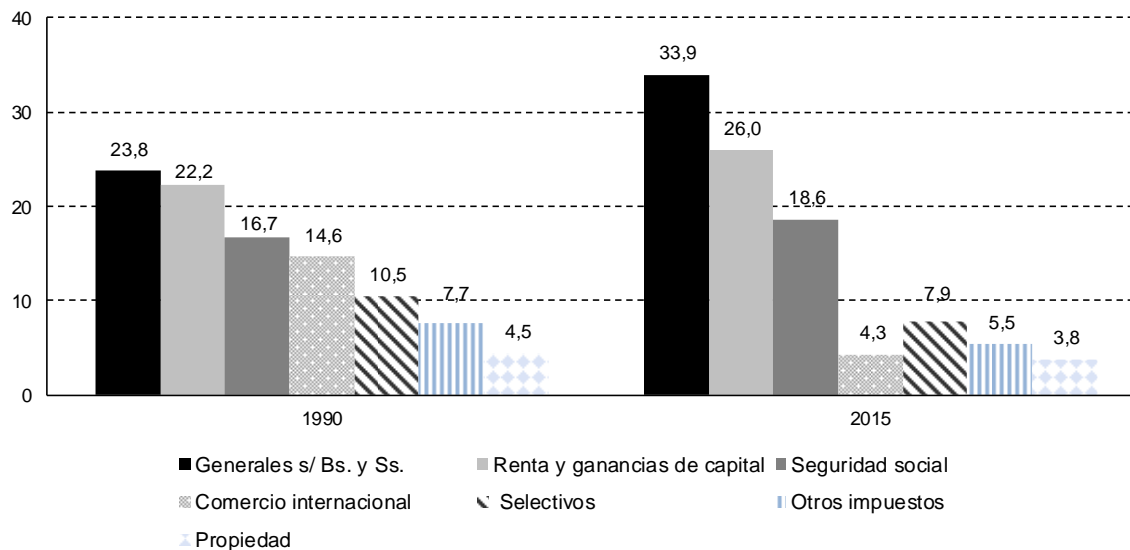
generales sobre bienes y servicios (principalmente el IVA) pasó de 3,2% a 7,1% del PIB entre 1990 y 2015, alcanzado a representar más de un tercio de la carga tributaria total, mientras que los ingresos tributarios en concepto de impuestos sobre la renta y las ganancias de capital (principalmente el ISR) pasaron, en promedio, de 3,0% a 5,4% entre los mismos años llegando a una participación porcentual del 26,0% del total.

Gráfico 13
Estructura relativa de la carga tributaria promedio en América Latina, 1990 y 2015

A. En porcentajes del PIB



B. En porcentajes de la carga tributaria promedio



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

Por su parte, las contribuciones destinadas al financiamiento de la seguridad social se consolidaron como un tercer pilar tributario aunque no en todos los países de la región: actualmente aportan un promedio de 3,9% del PIB y el 18,6% del total. Los gravámenes selectivos sobre bienes y servicios continuaron mostrando una participación nada despreciable en la mayoría de los países de la región aunque su participación relativa promedio haya disminuido hasta el 7,9% respecto de los valores registrados en 1990 (10,5% del total). Mucho mayor fue la caída absoluta y relativa de los impuestos sobre el comercio internacional que actualmente aparecen relegados a un plano secundario (aportan sólo

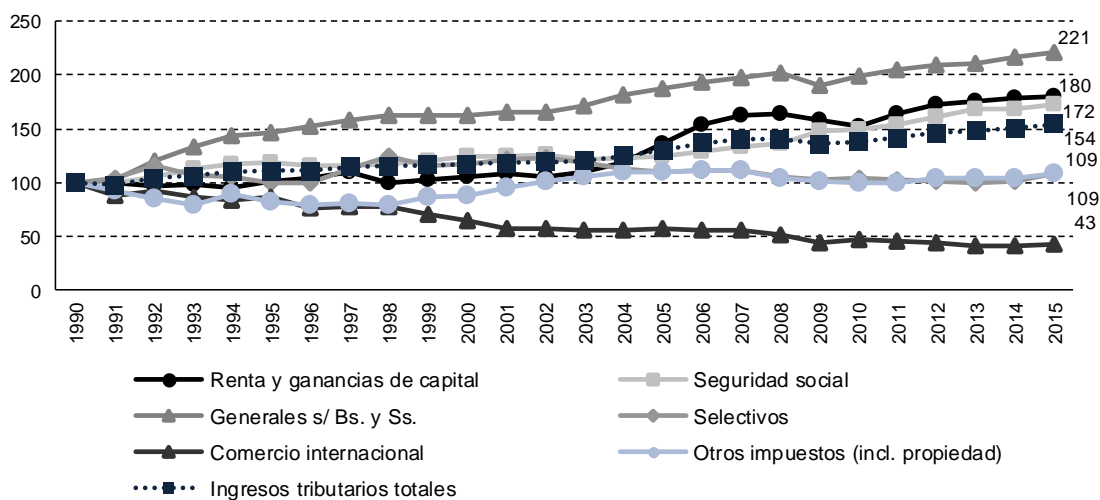
0,9% del PIB y 4,3% del total). Por último, los impuestos sobre la propiedad mantienen su históricamente débil presencia a lo largo de la región con una recaudación promedio por debajo del 1% del PIB y menos del 4% del total (gráfico 13).

No obstante lo anterior, un análisis más profundo de los datos estadísticos permite distinguir diferentes etapas en el rendimiento —en términos de recursos generados— de los distintos tipos de impuestos que conforman los sistemas tributarios latinoamericanos. El gráfico 14 exhibe la evolución temporal de cada uno de ellos tomando el valor correspondiente al año 1990 como parámetro de referencia.

De esta manera es posible comprobar que los tributos generales sobre bienes y servicios (particularmente el Impuesto al Valor Agregado) han sido los protagonistas fundamentales del incremento en la carga tributaria promedio para la región durante los últimos veinticinco años, aunque muy especialmente en los años noventa y los primeros años del siglo actual. Como ya se sugirió, el ascenso del IVA tuvo su correlato en la caída de los ingresos tributarios obtenidos a través de impuestos selectivos (al menos desde 2000 a la actualidad) y, sobre todo, de impuestos sobre el comercio internacional cuyo nivel ha pasado a ser menos de la mitad (en porcentajes del PIB) de los valores registrados hacia 1990.

En cambio, los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital recién muestran un crecimiento significativo a partir del año 2003 consolidando una tendencia alcista a lo largo de la pasada década y por encima de la evolución favorable del nivel de carga tributaria total promedio para la región (gráfico 14). También es destacable el ascenso de las contribuciones a la seguridad social que, desde 2009 hasta la actualidad, han venido creciendo a un ritmo superior al del total de recursos tributarios. Por su parte, el peso del resto de los tributos, incluyendo a los que recaen sobre la propiedad¹⁰, han oscilado a lo largo del período y se ubican actualmente en un nivel similar (en porcentajes del PIB) al de inicios de los años noventa lo cual, ante el comentado crecimiento de la carga tributaria y de los principales gravámenes, pone en evidencia la debilidad estructural de estas fuentes alternativas de recursos.

Gráfico 14
Evolución de la carga tributaria promedio de América Latina por componentes principales, 1990-2015
(Índice base 1990=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

¹⁰ Es necesario señalar que el moderado resurgimiento de la tributación sobre la propiedad durante gran parte de la década pasada estuvo vinculado a la introducción y rápida consolidación inicial de una variedad de impuestos sobre las transacciones financieras (ITF) - criterio metodológico que no deja de ser controversial- más que a un fortalecimiento de impuestos patrimoniales tradicionales como el que recae sobre la propiedad inmueble o los vehículos automotores (Gómez Sabaini y Morán, 2016).

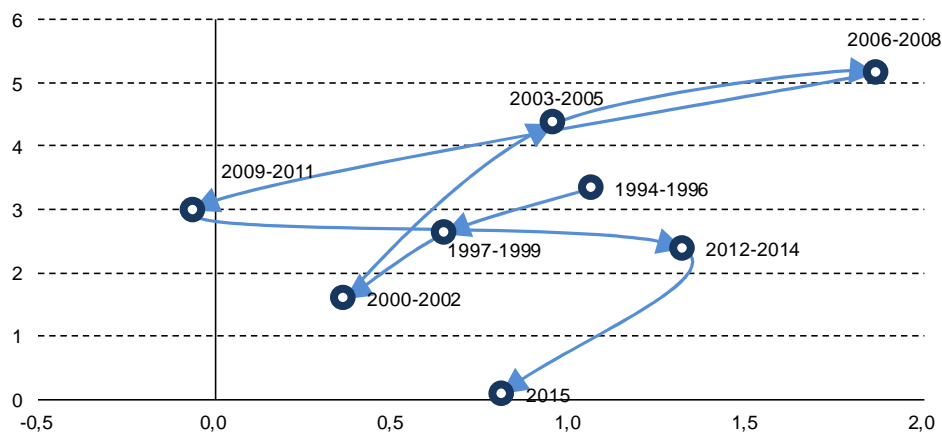
Como era de esperarse, la crisis financiera internacional de 2008 tuvo un claro impacto negativo sobre las economías de la región. Sin embargo, superados los efectos más directos de dicha crisis, los países retomaron la senda alcista en el nivel de sus ingresos públicos, particularmente los tributarios, hasta alcanzar rápidamente valores máximos históricos en el promedio regional y superando la barrera de 20% del PIB en los últimos años.

Vale señalar que la fortaleza que han mostrado las finanzas públicas para soportar y dejar atrás la última gran crisis financiera es un hecho a destacar en la historia económica de los países latinoamericanos. Dicho fenómeno está vinculado, en parte, con una maduración de los sistemas tributarios actuales alcanzada a través de una serie de reformas que han buscado, en años recientes, consolidar los logros de décadas pasadas (como la generalización del IVA y los avances en la administración del tributo) y profundizar cambios en la imposición directa (principalmente en el ISR) con el fin de aumentar los ingresos y mejorar el impacto distributivo de la tributación. Estos avances sirvieron para generar un mayor espacio fiscal en los países de la región que luego les permitió implementar varias políticas contracíclicas.

El gráfico 15 pretende mostrar cuál ha sido la evolución conjunta de la carga tributaria promedio (medida por los cambios en puntos porcentuales) y el crecimiento de la economía (como tasa en porcentajes), ambas en promedios trienales y respecto del período inmediatamente anterior. Allí sobresalen claras diferencias entre los distintos períodos pasados. Partiendo de una tasa de crecimiento promedio cercana al 3% y poco más de un aumento en la carga tributaria de 1% para el período 1994-1996 (respecto de 1991-1993) se puede observar una tendencia declinante en el ritmo (no así en el nivel efectivo) de crecimiento económico regional como para la evolución de la carga tributaria, alcanzando valores incrementales promedios de 1,6% y 0,4 p.p., respectivamente, en el período 2000-2002.

A partir de allí, como fuera comentado, comienza a materializarse un profundo cambio de tendencia en un contexto de crecimiento económico sostenido y a tasas extraordinarias en varios países de la región, el cual se tradujo en un incremento extraordinario del nivel de carga tributaria a nivel regional. Llegando a un máximo de 5,2% de crecimiento anual (promedio para 2006-2008) y de 1,9 puntos porcentuales de aumento en la carga tributaria promedio (pasó de 17,0% del PIB en 2003-2005 a 18,8% en 2006-2008), los efectos de la crisis financiera de 2008-2009 tuvieron sus repercusiones tanto en el nivel de actividad (incluso hasta el año 2010) como, más profundamente, en la evolución de los ingresos tributarios de la región, que se redujeron al punto de detener la tendencia creciente que venían manteniendo desde el año 2003.

Gráfico 15
Evolución de la carga tributaria promedio y el Producto Interno Bruto promedio para América Latina (18 países seleccionados), 1994-2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017) y FMI (2017).

Pasada la destacable recuperación en el ritmo de crecimiento de la carga tributaria durante el período 2012-2014 (mucho más vigoroso que el del PIB promedio para la región), el período más reciente es quizás el que plantea más interrogantes para los países de la región. Las perspectivas de crecimiento económico son, aunque positivas, más acotadas que en años anteriores en todos los casos, con un contexto internacional que actualmente se muestra favorable pero con un claro menor dinamismo a nivel macroeconómico lo cual, al menos en el corto plazo, restringe la posibilidad de incrementar rápidamente el nivel de la carga tributaria. Ante esta coyuntura, y con elevadas necesidades de gasto público en diferentes áreas, la introducción de reformas fiscales tendientes a incrementar la movilización de recursos domésticos adquiere una relevancia muy significativa en todos los países de la región, más allá de las grandes diferencias entre los mismos.

B. La diversidad de casos a nivel regional

Actualmente, la mayor parte de los ingresos públicos con que cuentan los países de América Latina para financiar las funciones del Estado están constituidos por instrumentos de carácter tributario. Sólo en algunos casos, los ingresos no tributarios adquieren una importancia significativa, la cual está casi exclusivamente conformada por: a) instrumentos fiscales aplicados sobre industrias extractivas de hidrocarburos y minerales, o bien por b) esquemas de financiamiento público derivados de la explotación económica de algún recurso estratégico, siendo el Canal Transoceánico de Panamá uno de los casos paradigmáticos a nivel regional. No obstante las tendencias generales en la región, puede afirmarse que si algo caracteriza a los ingresos públicos en América Latina eso es la diversidad de casos y realidades diferentes.

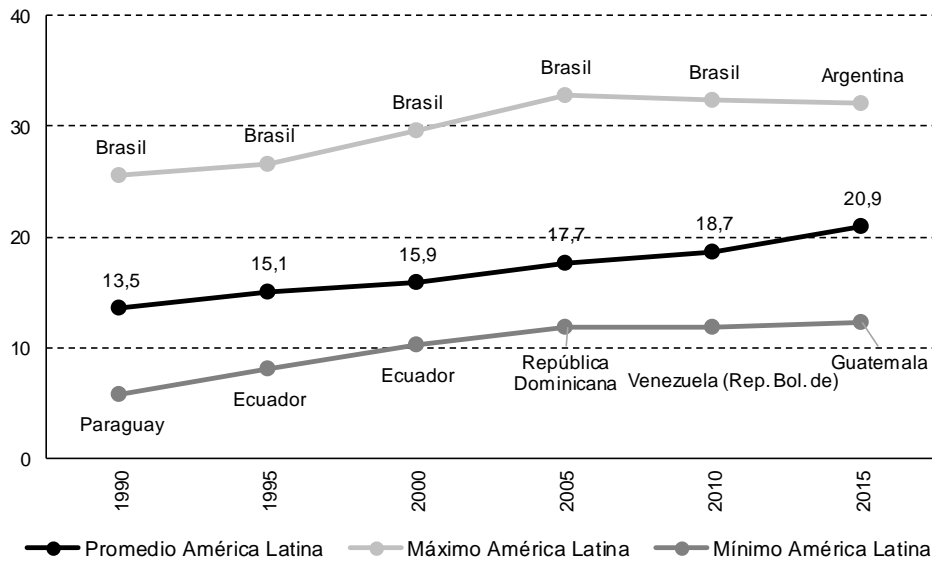
Para ilustrar lo anterior vale remarcar que, si bien el nivel promedio de los ingresos tributarios en América Latina (medido en porcentajes del PIB) experimentó un notable incremento durante las dos últimas décadas, la particular evolución de los mismos en cada uno de los países ha determinado la existencia de grandes brechas hacia el interior de la región.

El gráfico 16 muestra que la diferencia entre el país de mayor y el de menor carga tributaria en la región se ha mantenido en torno a los 20 puntos porcentuales (p.p.) a lo largo del período analizado más allá de que haya cambiado el ordenamiento de los respectivos países. Si bien en 1990 la carga tributaria de la región promediaba el 13,5% del PIB, el Brasil se encontraba a más de 13 p.p. por encima de la misma y Paraguay a 8 p.p. por debajo. En términos generales, Brasil es el país que mayor carga tributaria presenta en todo el período, a excepción de 2015 cuando fue apenas superado por Argentina. En el extremo inferior los casos han ido variando a lo largo del período de acuerdo a los progresos o retrocesos en términos tributarios de cada país en particular. Sin embargo, se comprueba que los mismos han acompañado la tendencia general de crecimiento de la carga tributaria habiéndose mantenido, no obstante, la brecha respecto de los valores máximos a nivel regional¹¹.

Entrando en detalle sobre los valores más actualizados (gráfico 17), es posible distinguir países como Argentina o Brasil con valores de carga tributaria (32,1% y 32,0% del PIB) que se ubican en un nivel cercano al promedio calculado para los países de la OCDE —34,0% en 2015—. También son destacables las cifras alcanzadas por el Uruguay (27,0%), Bolivia (24,7%, con un crecimiento de 16 p.p. desde 1990) y Costa Rica (23,1%), todos ellos claramente por encima del promedio para 18 países seleccionados de América Latina en el período más reciente (20,9% del PIB).

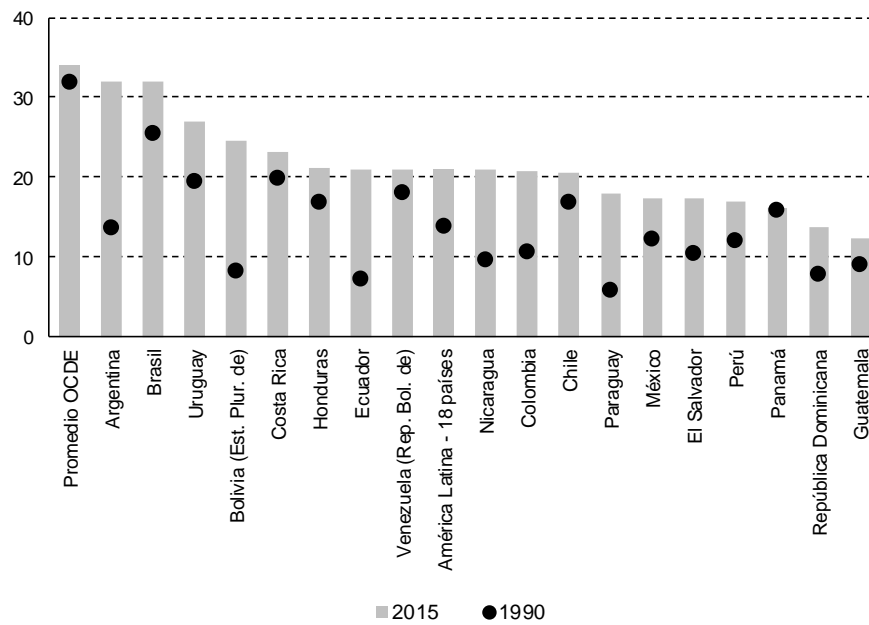
¹¹ Los datos de carga tributaria desagregados por país para distintos años pueden consultarse en el Anexo I ubicado al final de este trabajo.

Gráfico 16
Evolución de la carga tributaria máxima, mínima y promedio regional
Países seleccionados de América Latina, 1990-2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

Gráfico 17
Ingresos tributarios en 18 países seleccionados de América Latina, 1990 y 2015
(En porcentajes del PIB)

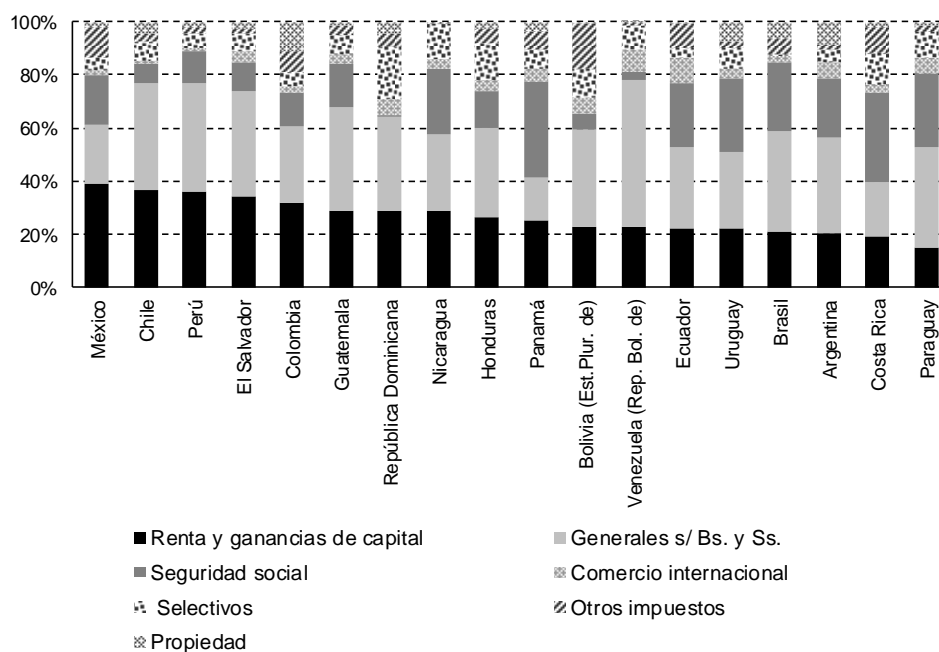


Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).
 Nota: Se consideran las cifras de 18 países seleccionados a nivel de gobierno general.

En el entorno cercano a dicho valor de referencia es posible identificar un grupo de países con niveles de carga tributaria que, en 2015, se ubicaron entre 21,2% (Honduras) y 20,6% (Chile) del PIB. Entre ellos se destaca el fuerte ascenso de Colombia, Ecuador y Nicaragua respecto de los valores registrados en 1990. Como puede observarse en el gráfico 6, esta favorable evolución también se confirma en casos como el del Paraguay (17,9% del PIB, con 12 p.p. adicionales en comparación con el año 1990) o El Salvador e incluso en países donde los niveles de carga tributaria aún se hallan rezagados respecto al promedio regional como en el caso de la República Dominicana y Guatemala, no así en Panamá donde el incremento entre 1990 y 2015 resulta casi insignificante en términos del producto.

Las diferencias tributarias entre los países de América Latina no se limitan sólo al nivel de recursos sino que también pueden verificarse en el diferente peso relativo de los principales instrumentos tributarios vigentes en la actualidad¹². Así por ejemplo, como se desprende del gráfico 18, México es el país de la región donde los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital alcanzan el mayor valor relativo (cercano al 40%), mientras que Paraguay se ubica en el extremo opuesto al representar este grupo de tributos poco más del 15%. Aunque en todos los casos las explicaciones suelen ser diversas y muy específicas, en el primero de los mencionados esta situación se condice con una participación comparativamente reducida de los impuestos generales sobre bienes y servicios, en particular el Impuesto al Valor Agregado, al tiempo que en el segundo se vincula a las muy bajas alícuotas del Impuesto sobre la Renta tanto para personas físicas como para sociedades (10%).

Gráfico 18
Estructura relativa de los ingresos tributarios en países de América Latina, 2015
(En porcentajes de la recaudación tributaria total)



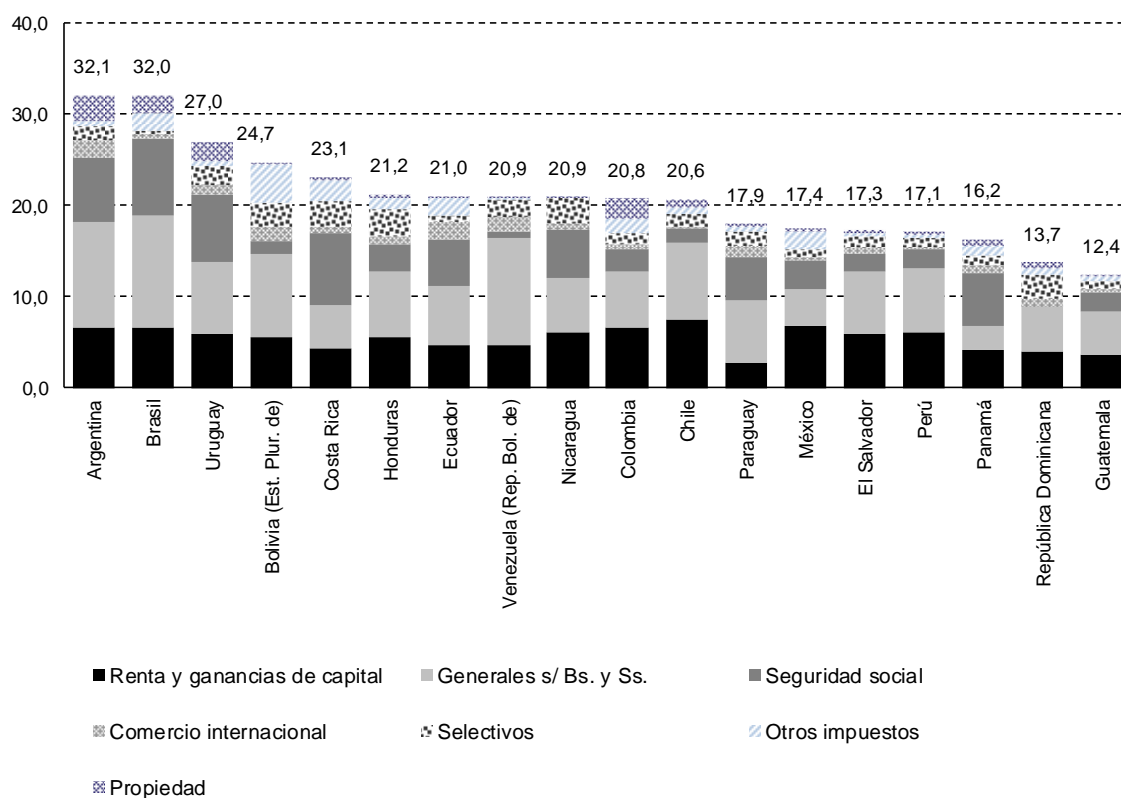
Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

La predominancia de los tributos generales sobre bienes y servicios (particularmente del IVA) es muy marcada en varios países como Venezuela e incluso en Argentina, Bolivia y el Brasil, no así en los casos de Panamá, Costa Rica o México donde aportan un monto acotado de recursos tributarios (gráfico 19). De cualquier manera, en la mayoría de los casos se comprueba el sesgo hacia la imposición

¹² Los datos de la estructura tributaria desagregados por país para el año 2015 pueden consultarse en el Anexo ubicado al final del trabajo.

indirecta cuando se suma el peso —también variable— de los impuestos selectivos, lo cual tiene implicancias concretas en términos de impacto redistributivo de los sistemas tributarios de la región. Por otra parte resulta interesante remarcar las grandes diferencias en el peso superlativo que adquieren las contribuciones a la Seguridad Social en Panamá o en Costa Rica y lo residual que es el mismo en Bolivia, Venezuela y la República Dominicana.

Gráfico 19
Carga tributaria en países de América Latina por grupo de impuestos, 2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

Es necesario destacar que la elevada heterogeneidad que se observa tanto en el nivel como en la estructura relativa de la carga tributaria de los países de la región se vincula, en una parte importante, con las reformas que cada uno de ellos ha podido implementar a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, existen tres factores fundamentales que también determinan la existencia de estas diferencias observables en los esquemas de financiamiento público de los países de la región.

Un primer elemento diferenciador, como ya ha sido sugerido, está dado por la existencia de numerosos y diversos sistemas públicos de seguridad social basados en el pago de contribuciones obligatorias, los cuales muestran muy disímiles grados de desarrollo en cuanto a la movilización de recursos domésticos que generan¹³. Como fuera señalado en el capítulo anterior, la explicación de este

¹³ No obstante, aquí las diferencias entre países están vinculadas con la organización institucional de la Seguridad Social, existiendo casos como el de Chile, Colombia o Perú donde las contribuciones obligatorias a sistemas privados de capitalización individual, si bien movilizan cuantiosas masas de recursos, no forman parte de la carga tributaria de acuerdo a los principales estándares internacionales.

resultado está relacionada con la sucesión de reformas y contrarreformas que se han venido implementando en estos sistemas a lo largo de las últimas décadas.

Un segundo factor de heterogeneidad fiscal en América Latina se relaciona con la organización política de los países, el grado de descentralización fiscal y la distribución de potestades tributarias —especialmente en los países federales— entre los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, Argentina y Brasil acumulan niveles de carga tributaria por encima del 30% del PIB sólo si se contabilizan los ingresos por recaudación impositiva obtenidos por los respectivos gobiernos subnacionales, lo cual contrasta con la mayoría de los países de la región donde los recursos tributarios (y no tributarios) se encuentran fuertemente concentrados en la órbita del gobierno central.

Un tercer elemento —quizás el más relevante en los últimos quince años— que potencia la heterogeneidad regional en materia fiscal y tributaria se vincula con la desigual disponibilidad de recursos naturales no renovables debido a la posibilidad que brindan, a partir de su explotación económica, de generar una gran masa de recursos públicos (tributarios y no tributarios) para el financiamiento del Estado.

Cabe señalar que la preponderancia de los recursos naturales no renovables en América Latina no es una característica novedosa ya que históricamente han constituido una de las principales fuentes de ingreso de divisas internacionales. Sin embargo, durante la década pasada el ciclo alcista del precio internacional de los productos primarios condujo a que los ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas alcanzaran valores sin precedentes en varios países de la región (véase el recuadro 1). Este fenómeno estuvo reforzado por una serie de reformas de los regímenes fiscales aplicados sobre los hidrocarburos y minerales, en las cuales se avanzó en asegurar el control estatal de los recursos disponibles, se introdujeron nuevos tributos —incluyendo impuestos sobre los ingresos extraordinarios— y se fortalecieron los esquemas de regalías.

Superada la crisis financiera de 2008-2009 y pese a una rápida recuperación posterior, la drástica caída en el precio internacional del petróleo crudo desde el año 2014 (acompañada por un declive más lento en el sector de minerales) ha planteado un gran desafío para la mayoría de los países debido a la fuerte disminución en los ingresos fiscales, revelando la necesidad de buscar fuentes alternativas para el financiamiento del Estado.

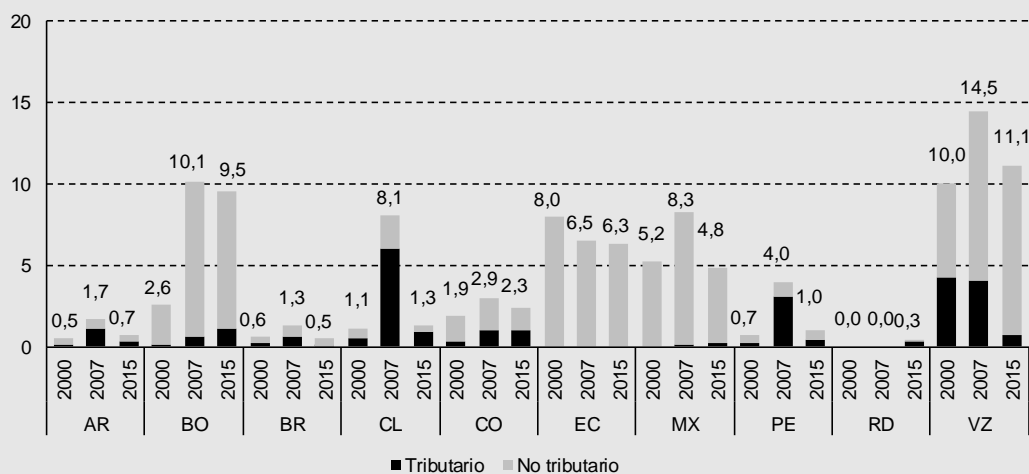
Recuadro 1

Ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales en los países de América Latina

En la actualidad los gobiernos de la región disponen de una amplia gama de instrumentos de política tendientes a traducir parte de las rentas originadas en estos sectores en recursos fiscales efectivos. Estos instrumentos pueden ser tanto tributarios (siendo el principal el ISR aplicado a las sociedades) como no tributarios (regalías, dividendos de empresas públicas y otros). En general, el sector minero muestra una gran presencia de empresas privadas multinacionales a cargo de la extracción y procesamiento de los principales minerales por lo que, aún con la excepción de CODELCO en Chile, los impuestos corporativos y las regalías suelen ser los instrumentos más comunes. En cambio, la larga tradición regional de la participación de empresas estatales en el sector de hidrocarburos —aunque deteriorada en los últimos años— ha llevado a que la captación de recursos fiscales suela estar mayormente basada en mecanismos no tributarios.

Recuadro 1 (conclusión)

Gráfico 1
Ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos y minerales
Países seleccionados de América Latina
(En porcentajes del PIB)



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

En el gráfico anterior se presentan las cifras correspondientes a los ingresos fiscales por la explotación de hidrocarburos y de minerales en los años 2000, 2007 y 2015, con cifras en forma conjunta para ambos sectores extractivos pero distinguiendo según el tipo de instrumento aplicado. Si bien se observa una predominancia de los instrumentos no tributarios, en algunos casos es posible confirmar el peso que adquieren los ingresos tributarios vinculados directamente con estas industrias extractivas. Independientemente de su clasificación, resulta evidente la importancia superlativa de esta fuente de recursos fiscales en algunos países de la región (actualmente sobresalen Bolivia, Ecuador, México y Venezuela), lo cual obliga a su consideración al momento de diseñar reformas en los esquemas de financiamiento público.

Fuente: Elaboración propia.

C. Una tipología de países a partir de su estructura de ingresos fiscales

La heterogeneidad de casos y realidades diferentes es una característica distintiva de América Latina incluso respecto a otras regiones en el mundo. Si bien los países comparten algunos avances destacables junto con debilidades estructurales en cuanto al financiamiento público, un conjunto amplio de factores —económicos y no económicos— tornan muy compleja la elaboración de diagnósticos comunes para todos los países de la región y, mucho más, la posibilidad de establecer fórmulas únicas de reforma tributaria.

No obstante esas salvedades, dado que se intenta establecer lineamientos generales que sirvan de guía para los hacedores de política tributaria y fiscal de los distintos países, en este documento se presentará una tipología de países en función de las principales características de su estructura de financiamiento público con el objetivo fundamental de poder segmentar distintos paquetes de medidas concretas que se ajusten de una manera apropiada a sus realidades económicas. Entre otras opciones posibles, la tipología o agrupamiento de países que aquí se plantea es la siguiente:

Grupo A: Argentina, Brasil y Uruguay

Estos países poseen, más allá de sus particularidades, sistemas tributarios consolidados que les permiten alcanzar niveles elevados de carga tributaria a partir de la aplicación de los tres principales pilares tributarios de la región (y también de los países desarrollados) como son el IVA, el ISR y las contribuciones de la seguridad social. Ello no implica que no admitan ni requieran la introducción de mejoras para garantizar el cumplimiento de los cuatro principios básicos de un sistema tributario ideal como son la suficiencia, la equidad, la eficiencia y la simplicidad en la aplicación de los distintos instrumentos de recaudación.

Grupo B: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela

Estos países han mostrado una elevada dependencia de los recursos fiscales derivados de sus industrias extractivas de hidrocarburos y minerales (se incluye el caso de Paraguay por los ingresos obtenidos por la venta de energía hidroeléctrica). Si bien es posible encontrar diferencias evidentes entre estos países, el hecho de contar con una fuente alternativa de ingresos suele vincularse a sistemas tributarios no tan exigentes en términos de carga fiscal, es decir con un menor grado de esfuerzo tributario y, además, con una mayor volatilidad en sus fuentes de financiamiento.

Grupo C: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana

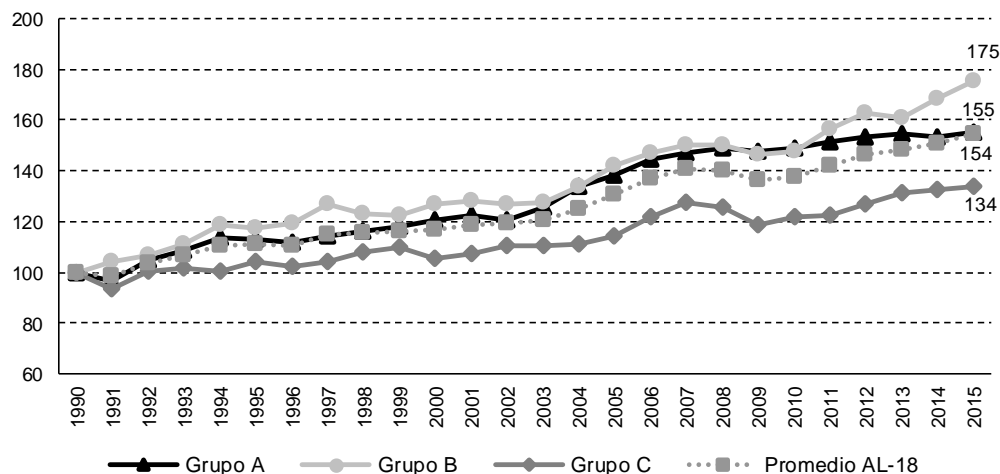
Estos países, por historia compartida y/o proximidad geográfica, han venido convergiendo en el desarrollo de sus sistemas tributarios, algunas veces cooperando entre los respectivos y sucesivos gobiernos y otras, lamentablemente, a partir de la competencia entre los mismos para atraer mayores flujos de inversiones extranjeras directas (IED). A su vez, en la mayoría de estos casos —si no en todos— se han encontrado mayores obstáculos para consolidar los pilares tributarios como el IVA y el ISR debido a la persistencia de elevados niveles de evasión tributaria e informalidad económica, con diferencias muy marcadas en cuanto al peso de las contribuciones de la seguridad social en la estructura tributaria.

A continuación se presenta información estadística correspondiente a los grupos de países de acuerdo con la clasificación sugerida¹⁴. Lejos de constituir un diagnóstico uniforme, se pretende brindar evidencias que justifiquen, en alguna medida, los diferentes menús de política tributaria aplicables a cada país de acuerdo a las principales características de sus respectivos sistemas tributarios.

Por una parte, en el gráfico 20 se puede observar la diferente evolución de los tres grupos de países en cuanto al nivel de carga tributaria promedio de sus integrantes. Tomando como referencia los valores registrados en 1990, es posible comprobar que, en general, los tres grupos siguen la tendencia creciente del promedio regional pero con visibles diferencias. Hasta el año 2002, el grupo A mantiene una evolución similar al promedio regional, el grupo B comienza a ubicarse por encima (es decir, que muestra un ritmo de crecimiento relativamente más acelerado) y el grupo C se mueve siempre por debajo del comportamiento de la carga tributaria promedio de la región. A partir de 2003, el grupo A comienza a despegarse del promedio y en pocos años alcanza a igualar la evolución histórica que traía el grupo B, al menos hasta el año 2010 cuando el crecimiento de este último resurge con fuerza mientras que el grupo A comienza una tendencia de retorno paulatino hacia la tendencia regional. Por su parte, el grupo C ha venido abriendo una brecha cada vez mayor respecto del promedio regional, la cual se fue consolidando en los años posteriores a la crisis financiera de 2008-2009 que impactó sensiblemente en las economías que componen este conglomerado.

¹⁴ En los Anexos I y IV que figuran al final de este trabajo se presentan datos acerca de la evolución de la carga tributaria promedio y la estructura tributaria de cada uno de los grupos conformados.

Gráfico 20
Evolución de la carga tributaria en porcentaje del PIB, por grupos de países, 1990-2015
(Índice, Base 1990=100)



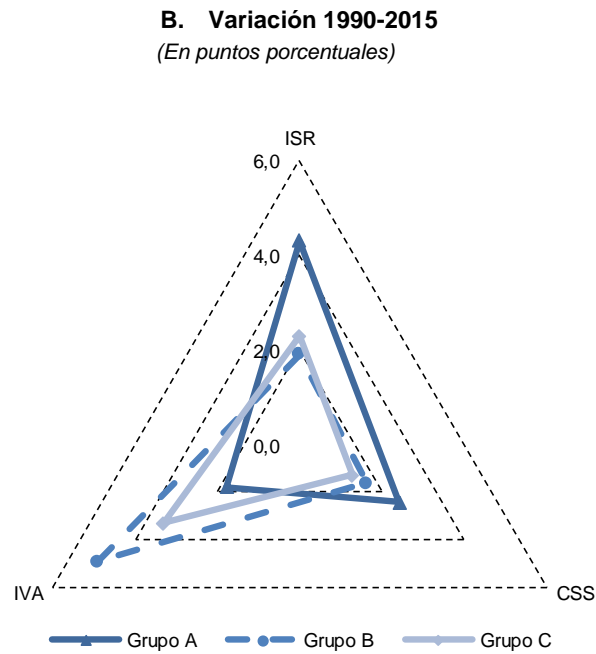
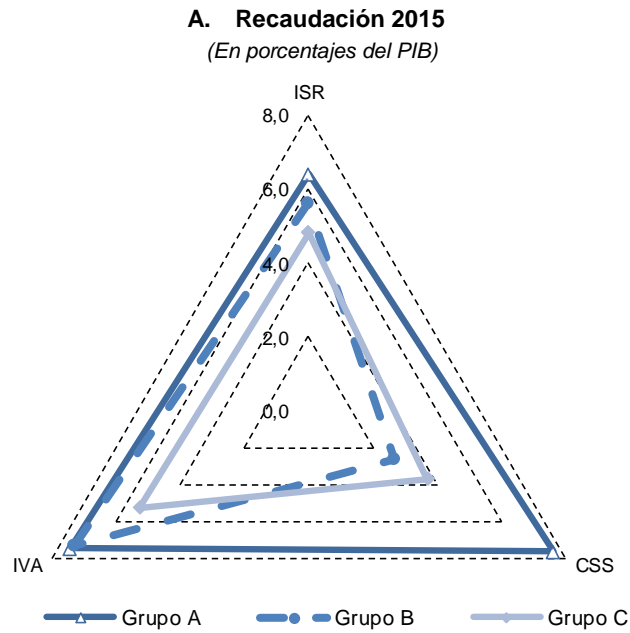
Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

Por otra parte, resulta interesante observar las diferencias entre los tres grupos seleccionados respecto del peso relativo (y de su evolución en el tiempo) de los principales componentes de la estructura tributaria. A partir del gráfico 21 es posible advertir que, en la actualidad, el grupo A no sólo muestra la mayor carga tributaria a nivel regional sino que la misma se apoya de manera balanceada en los tres pilares tributarios fundamentales que son el Impuesto al Valor (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR) y las contribuciones a la Seguridad Social (CSS), con un promedio de ingresos tributarios similar en términos del producto. Cuando se observa el cambio de la recaudación en puntos porcentuales del PIB se puede comprobar que, para el grupo A, el mayor incremento se ha dado en el ISR, luego en las CSS y, en menor medida, en el IVA.

En cambio, para el grupo B se observa una estructura sesgada hacia el IVA (con una cuantía promedio equivalente a la del grupo A en porcentajes del PIB) y una relativamente baja participación de las CSS, incluso menor que la del grupo C, aunque debe considerarse que varios de los países incluidos en el grupo B poseen sistemas privados de seguridad social cuyos recursos no deben ser contabilizados como parte de la carga tributaria de los países. En términos de evolución histórica, el grupo B muestra el mayor crecimiento relativo en la recaudación del IVA (en puntos porcentuales) y el menor en términos del ISR (gráfico 21). Por su parte, los países del grupo C exhiben los menores niveles de recaudación y los cambios más acotados en los tres impuestos mencionados, sin desconocer las importantes diferencias que existen entre los países integrantes de este grupo.

Debe entenderse que la tipología sugerida en este documento no pretende ser taxativa. De hecho, constituye una alternativa entre otras tantas posibles. Tampoco es necesariamente consistente con una tipología que se ha presentado con relación al gasto público, puesto que responden a diferentes lógicas. Sin embargo, no deja de ser una forma útil de ordenar no sólo los diagnósticos, a partir de la identificación de problemas compartidos y logros simultáneos, sino también las principales recomendaciones en términos de políticas de ingresos públicos o aquellos lineamientos de reforma tendientes a resolver las debilidades existentes. No obstante, en el capítulo final de este documento se ensayará un cruce de ambas tipologías.

Gráfico 21
Recaudación de los principales impuestos, por grupo de países, 2015 y variación 1990-2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

Nota: IVA corresponde a Impuesto al Valor Agregado, ISR al Impuesto sobre la Renta y CSS a las contribuciones a la Seguridad Social. Se muestran los promedios simples para los tres grupos sugeridos.

III. Principales desafíos para las políticas de gastos e ingresos públicos en América Latina

Habiendo presentado los rasgos centrales y generales de la evolución y situación actual de los gastos e ingresos fiscales en América Latina, en la presente sección serán introducidos los principales desafíos futuros en cada caso. Es claro que los factores a tomar en cuenta para la definición de esos desafíos en materia de erogaciones públicas son diferentes a los que demanda la política tributaria y las reformas necesarias en relación con otros ingresos que pudieran ser de importancia en varios países de la región.

Para el caso de los gastos, serán considerados las circunstancias y el comportamiento de los principales sectores de intervención, haciendo referencia a las políticas que han afectado su peso relativo en cada país. De manera particular, atendiendo a su especial significación en la comprensión de la dinámica del gasto público en los países, serán analizadas las políticas de protección social para la población adulta mayor, de salud, educativa, las transferencias a sectores más vulnerables y la inversión pública.

En cambio, la segunda parte del presente capítulo dedicada a los desafíos para mejorar los ingresos fiscales, además de incorporar comentarios específicos de los tributos más importantes, prestará mayor atención a aspectos generales (y muchas veces transversales a varios impuestos) que hasta el momento están dificultando el logro de sistemas impositivos más solventes, eficientes y equitativos. Adicionalmente, si bien la estructura del capítulo diferencia el tratamiento de gastos y recursos, no se debe olvidar que en algunos casos, en especial lo referido al financiamiento de la protección social, la dinámica de los gastos no es independiente de la evolución de sus ingresos.

A. Principales desafíos en materia de gasto público

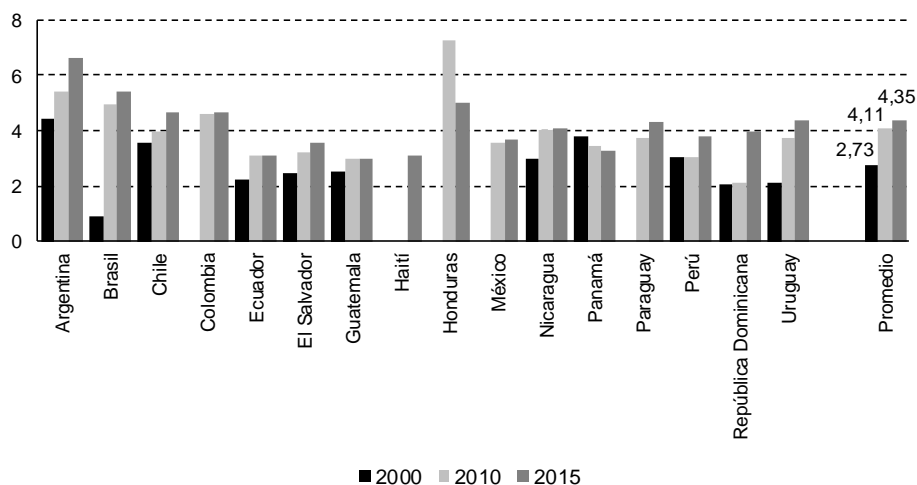
1. Consolidar la inclusión educativa con mejoras en su calidad

Existen algunos patrones comunes a la mayor parte de reformas que ayudan a comprender los alcances del crecimiento en el gasto público en educación. Esas tienen que ver con la extensión de años de obligatoriedad hacia la educación secundaria y preescolar y el aseguramiento de horas mínimas de dictado de clases, además de la extensión de la jornada y la ampliación de contenidos como mecanismos de expansión de la cobertura horizontal y vertical. Usualmente, ello ha venido acompañado de ampliaciones

en los presupuestos educativos que, en general, tuvieron como destino prioritario el pago de salarios y un dispar avance de ampliación de infraestructura en el marco de crecientes procesos de descentralización también disímiles. En este sentido, cobran especial importancia algunas negociaciones, en particular las relativas a las relaciones entre diferentes niveles de gobierno y entre estos y los gremios docentes. El debate actual sobre los alcances y contenidos del derecho a la educación y las alternativas para su cumplimiento efectivo muestra que los avances han sido muy desparejos a lo largo de la región, lo que también se comprueba en relación con los indicadores de repitencia y abandono. De manera complementaria deben mencionarse los problemas de sobreedad, con sus efectos negativos sobre la trayectoria escolar y los procesos de enseñanza y aprendizaje. El resultante de estas variables combinadas supone niveles actuales de calidad y rendimiento muy dispares y heterogéneos.

Según se observa en el gráfico 22, la gran mayoría de los países de la región incrementó de manera sostenida el gasto educativo en relación con el PIB durante los últimos 15 años. Honduras y Panamá constituyen claras excepciones a este proceso con reducciones significativas, mientras que Ecuador, Guatemala y Colombia presentan una situación de estabilidad en el indicador. Dentro del período se observa una desaceleración del incremento promedio regional del gasto durante los últimos cinco años (comprendidos entre 2010 y 2015) pese a que Argentina, Chile, Paraguay, Perú y República Dominicana sostienen su crecimiento a un ritmo mayor al anterior (Cetrángolo y Curcio, 2017).

Gráfico 22
Evolución del gasto público en educación en la región
Países seleccionados, años 2000, 2010 y 2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Cetrángolo y Curcio (2017), elaborado en base a datos extraídos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Si se analiza la calidad de la educación a través de los operativos SERCE y TERCE¹⁵ desarrollados por UNESCO se encuentra que entre 2008 y 2013 la gran mayoría de los países mejoraron el rendimiento educativo, medido en términos de los resultados de las pruebas bajo análisis, excepto los casos de Costa Rica (estable en el nivel primario y levemente decreciente en el secundario), y Paraguay y Uruguay que redujeron los valores obtenidos en las pruebas en el nivel secundario entre ambos operativos de evaluación. No obstante, debe señalarse que en los casos de Costa Rica y Uruguay se trata de sistemas cuyos resultados se encuentran ubicados muy por sobre el promedio regional. Por otra parte, en el cuadro 2 se puede

¹⁵ Se trata de la Segunda y Tercera edición de los estudios de medición y evaluación de la calidad de los sistemas educativos de América Latina elaborados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), creado en 1994 como una red de unidades de medición y evaluación de la calidad de los sistemas educativos de los países de América Latina. SERCE se llevó a cabo en 2006 y las áreas estudiadas fueron matemática y lectura en tercer y sexto grado, y ciencias naturales en sexto grado. TERCE, por su parte, fue elaborada en 2013 y comprendió la evaluación de las mismas áreas y grados que SERCE.

observar que los valores obtenidos en el nivel secundario son sensiblemente menores que los de la educación primaria para todos los países y la variabilidad es muy amplia entre los diferentes casos.

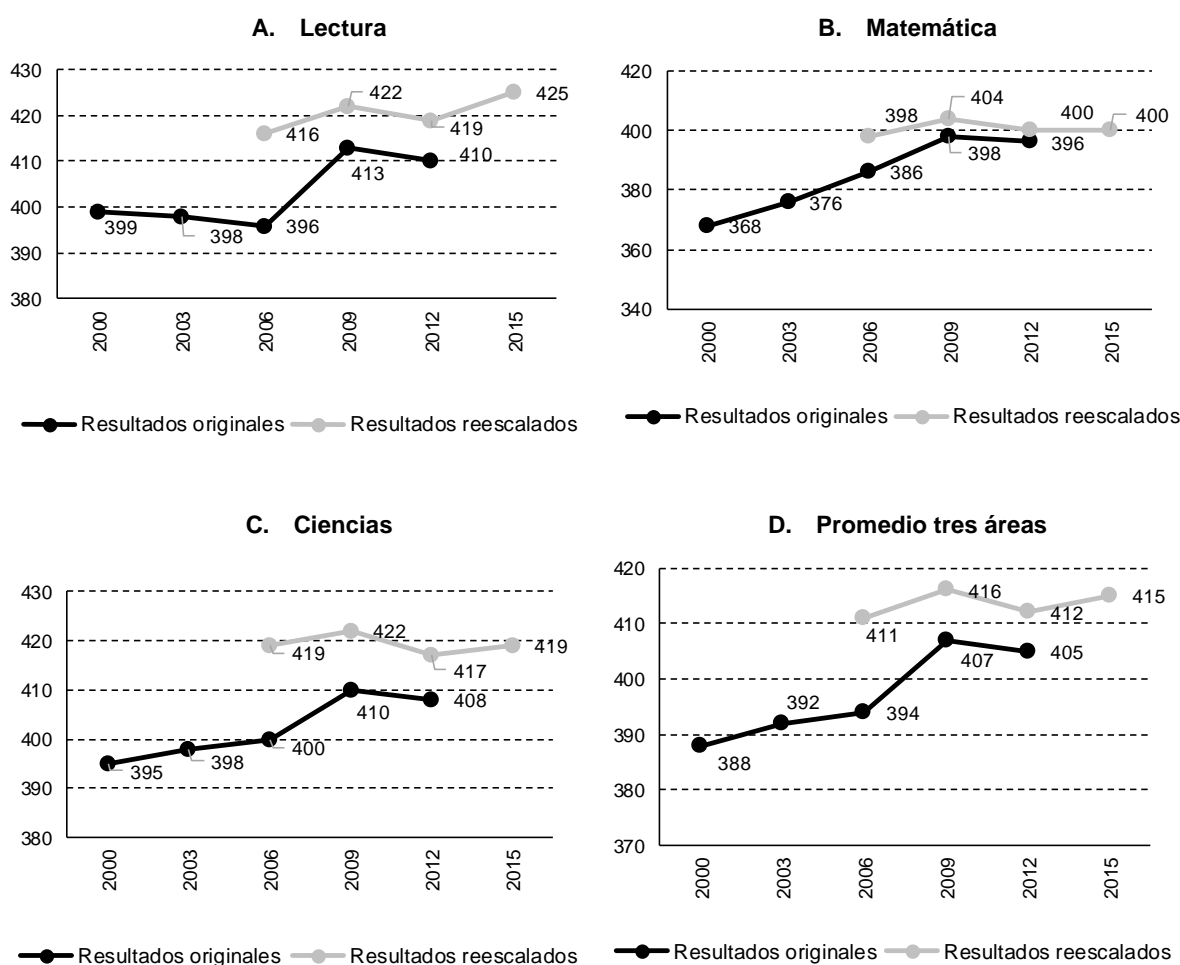
Cuadro 2
Indicador sintético de Calidad Educativa por país en los operativos SERCE y TERCE
Promedio simple de las puntuaciones obtenidas en matemática, lengua y ciencias

País	Primaria		Secundaria	
	SERCE	TERCE	SERCE	TERCE
Argentina	507,70	522,87	502,73	513,37
Brasil	504,30	529,44	509,87	521,78
Chile	545,75	576,86	531,69	568,76
Colombia	479,97	518,99	503,99	522,25
Costa Rica	550,51	550,18	556,26	540,35
Ecuador	462,74	516,30	453,47	501,91
Guatemala	452,03	497,78	453,64	488,51
México	531,27	534,33	535,77	547,27
Nicaragua	471,29	481,36	465,43	470,64
Panamá	465,13	492,04	465,39	473,07
Paraguay	477,35	484,39	464,27	459,82
Perú	473,96	527,07	477,06	511,12
República Dominicana	395,55	451,03	421,14	445,51
Uruguay	530,59	537,36	551,23	538,41
Promedio 14 países	490,94	515,72	488,78	502,09

Fuente: Cetrángolo y Curcio (2017), elaborado en base a datos extraídos de UNESCO (2015).

A su vez, las pruebas PISA desarrolladas por la OECD también permiten medir la calidad educativa a través de los resultados en lectura, matemática y ciencias de los alumnos de 15 años (gráfico 23). A partir de lo señalado por Rivas y Scasso (2017) es posible analizar los cambios en la calidad educativa de los 7 países de América Latina que participan regularmente en PISA entre 2000 y 2015 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay). El estudio mencionado reescaló los resultados de manera de hacerlos comparables a lo largo del tiempo y a partir de ese ejercicio encontró que algunos países lograron una importante mejora en todas las evaluaciones nacionales e internacionales durante el período analizado. Perú es un claro ejemplo de mejora desde un punto de partida muy bajo. Chile parece haber mejorado durante los años 2000 pero su ciclo está estancado en las pruebas de los años recientes. Brasil, México y Argentina mejoraron levemente en la primaria, pero no en la secundaria. Colombia y Uruguay están estables desde que aparecieron las mediciones (Rivas y Scasso, 2017).

Gráfico 23
Puntaje promedio en PISA, por área. Resultados originales y reescalados (*)
Promedio de 7 países seleccionados de América Latina, 2000-2015



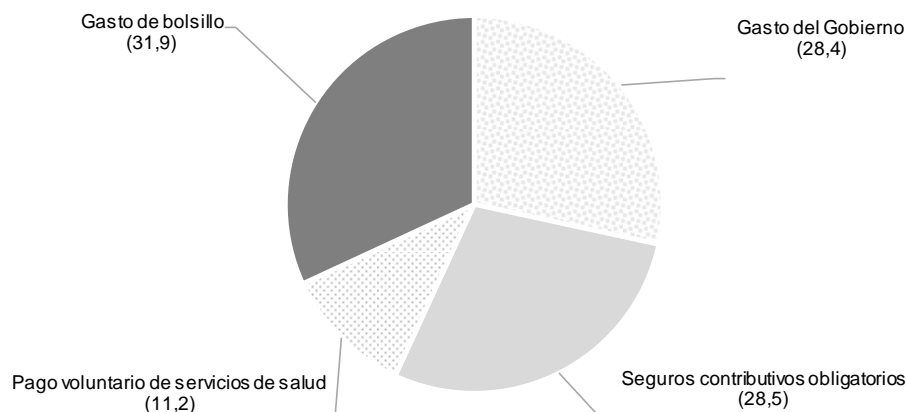
Fuente: Rivas y Scasso (2017).

(*) Los resultados reescalados se presentan de manera de favorecer la comparabilidad luego del cambio metodológico incluido por OCDE-PISA en 2009.

2. Reducir la fragmentación de los sistemas de salud y alcanzar la cobertura universal

La evolución del gasto público en salud durante las últimas décadas es el reflejo de reformas pro-mercado que luego dieron paso a una creciente preocupación en los países de América Latina para expandir la cobertura y acceso a servicios de salud de calidad. En la mayoría de los países, ello ha derivado en definiciones con diverso grado de formalidad acerca de la necesidad de asegurar el acceso universal a servicios de salud de su población. No obstante, son escasas las referencias claras y explícitas acerca del nivel de cobertura garantizado. Hoy, la región presenta un gasto promedio en salud de 7% del PIB, estando a cargo del sector público 2% del PIB y otro tanto por parte de los seguros compulsivos. En consecuencia, como se muestra en el gráfico 24, el dato más significativo es que el gasto privado en seguros voluntarios y de bolsillo es cercano a 43% del total de gasto en salud.

Gráfico 24
Estructura porcentual del gasto en salud de América Latina.
Promedio simple de 20 países seleccionados
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud.

La mencionada fragmentación del sector de la salud, con sus diferentes manifestaciones en los países latinoamericanos, hace mucho más complejo el análisis de la participación del Estado en el sector. En el cuadro 3 se presentan los niveles y estructura del gasto en salud. Allí se puede comprobar que en Uruguay, Argentina y Brasil el gasto total se ubica en niveles cercanos a 9% del PIB, con una elevada participación de los seguros compulsivos en los primeros dos países. No obstante, la presencia de seguros no resulta tan elevada como en Costa Rica, Chile y Colombia, donde bajo diferentes esquemas han concentrado sobre la seguridad social buena parte de sus reformas, como se comentará más adelante.

Por definición, los esquemas más solidarios son aquellos en donde la totalidad de la población se halla incorporada a un sistema único financiado con tributación general y cuya cobertura es independiente de la capacidad de pago de las personas, lo que a su vez debería verse reflejado en menores niveles de gasto de bolsillo. En la región ello se cumple en los países del Caribe de tradición sajona, Cuba, y los que resultan de las reformas realizadas en Brasil (CEPAL, 2006). No obstante, en este país el gasto privado participa con una gran proporción del gasto total (3,7% del PIB), en tanto que el gasto público se ubica en 3,6% (PAHO, 2011).

El resto de la región, al conservar, de manera parcial, el financiamiento mediante cargas sobre la nómina salarial ha mantenido sistemas fragmentados. En algunos casos, se ha tratado de integrar los sistemas contributivos financiados a través de esas cargas con los esquemas públicos con financiamiento tributario; en otros, en cambio, se mantiene una significativa segmentación de ambas formas de financiamiento¹⁶.

¹⁶ Aquí debe destacarse que la fragmentación de los sistemas de salud, al incrementar los servicios de intermediación, en muchos casos, suelen dar lugar a un aumento del gasto del sector que no tiene, necesariamente, correlato con un mayor producto, es decir, que no se ve reflejado en mayores prestaciones de atención sino que corresponde a una duplicación de costos y servicios.

Cuadro 3
Estructura del gasto en salud en los países de América Latina y el Caribe, 2015
(En porcentajes del PIB)

País	Gasto total en salud (en porcentajes del PIB)	Gasto del Gobierno	Seguros contributivos obligatorios	Pago voluntario de servicios de salud	Gasto de bolsillo
Argentina	9,0	33,5	45,2	8,0	13,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,4	40,3	28,7	5,1	25,9
Brasil	8,9	43,3	0,0	28,4	28,3
Chile	8,1	2,2	58,6	7,0	32,2
Colombia	6,2	11,8	59,0	10,9	18,3
Costa Rica	8,1	9,7	66,3	2,5	21,5
República Dominicana	6,2	27,6	20,0	8,7	43,7
Ecuador	8,5	28,9	21,1	6,3	43,7
El Salvador	6,9	37,7	28,6	5,8	27,9
Guatemala	5,7	17,8	15,9	10,5	55,8
Haití	6,9	11,8	1,9	50,0	36,3
Honduras	7,6	33,1	12,1	5,7	49,1
Jamaica	5,9	53,6	5,8	16,9	23,7
México	5,9	23,8	28,4	6,5	41,4
Nicaragua	7,8	36,3	24,0	3,8	36,0
Panamá	7,0	37,8	24,6	7,1	30,5
Paraguay	7,8	34,3	19,3	9,9	36,5
Perú	5,3	32,6	29,1	7,4	30,9
Uruguay	9,2	27,7	42,2	13,9	16,2
Venezuela (República Bolivariana de)	3,2	20,3	27,4	6,5	45,8
Promedio simple	7,0	28,4	28,5	11,2	31,9

Fuente: OMS, excepto Argentina, para el que se utilizó información reciente de los subsectores público y seguridad social reelaborada por fuentes oficiales luego de la reformulación de sus cuentas nacionales.

3. Asegurar pisos de protección social y sistemas previsionales contributivos sostenibles para la población adulta mayor

En materia de gasto en pensiones y, en general, *protección para la población adulta mayor*, durante este período la región presenció la maduración de muchos de sus sistemas tradicionales de previsión social y, sin duda, fue el área con mayor densidad de debates y reformas. Como fue señalado, los países siguieron diversos caminos de reforma y el resultado hacia fines del siglo pasado estaba caracterizado por una generalizada insatisfacción con los sistemas que brindaban cobertura insuficiente y, en su mayoría, eran altamente costosos y poco sostenibles.

Por su parte, los caminos seguidos por los diferentes países para lidiar con problemas de cobertura de la población adulta mayor siguen también una gran diversidad. Tal vez el rasgo más notable ha sido consistente con otras reformas en las políticas sociales destinadas a atender los derechos a ingresos de diferentes grupos poblacionales, en especial durante el último período, donde predominó la preocupación por la equidad. Así, han proliferado los programas no contributivos destinados a complementar la cobertura brindada por los contributivos. Al estar estos financiados por recursos tributarios los países debieron hacer frente a las tradicionales restricciones que tiene la región para incrementar su carga tributaria.

Si bien la trayectoria seguida por cada caso para resolver esta problemática es diferente y ha aumentado la heterogeneidad regional, la tendencia a la incorporación de estas instituciones ha sido muy generalizada. Rofman et al. (2013) identifican esquemas establecidos como permanentes en Colombia,

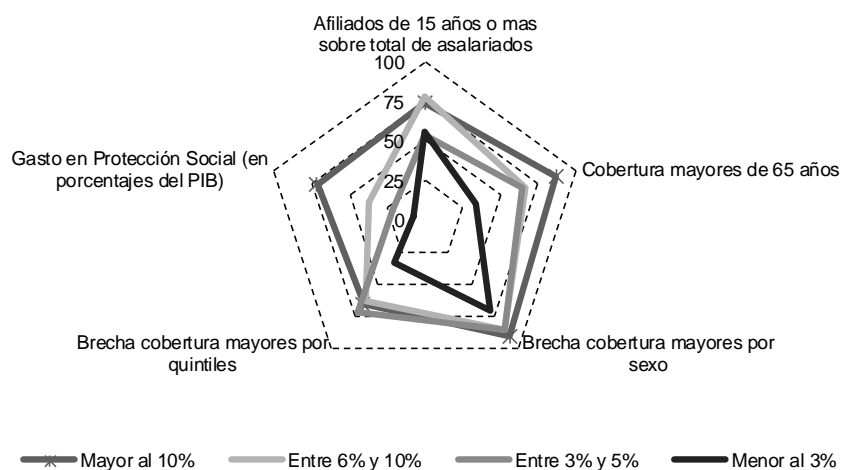
Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, México, Panamá, Brasil, Uruguay y Chile¹⁷. Estos esquemas son calificados como focalizados, aunque en varios casos se hace mención explícita a la condición de focalización para lograr la universalización de los derechos.

Merecen ser citados de manera especial los casos de Bolivia y Argentina. En el primero de los casos, la introducción de la “Renta Dignidad” como derecho universal resultó de la reformulación de un esquema particular donde, a partir de la privatización de la empresa petrolífera se había establecido una prestación que alcanzaba solo a la población que habitaba el país en el momento de la privatización.

En cambio, el caso argentino era una experiencia de cobertura muy amplia pero transitoria. Allí, mediante la introducción de las denominadas “moratorias previsionales” se concedieron prestaciones contributivas a todos aquellos que no habían cumplido con los requisitos contributivos, pero mediante medidas de emergencia y por tiempo determinado. Recién en 2016 se introdujo el derecho a una prestación universal para la población adulta mayor.

Como síntesis de la situación regional y sus desafíos, el gráfico 25 presenta información de los países clasificados en cuatro grupos de acuerdo con su nivel de gasto público en protección social de la población adulta mayor. Para cada grupo se ofrece allí información sobre cobertura de activos y pasivos, así como las brechas de cobertura entre los primeros y últimos quintiles y entre varones y mujeres en cada país.

Gráfico 25
Indicadores de protección para población adulta mayor de los países de América Latina agrupados por nivel de gasto en protección de la población adulta mayor



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Panorama Social de América Latina 2017 y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La brecha de cobertura por sexo se calculó como la cobertura de mujeres en edad de jubilarse como porcentaje de la de los hombres. La brecha de cobertura por quintiles se define como la cobertura de mayores de 65 años del primer quintil de ingresos como porcentaje de la del quinto. El gasto en Protección Social de los países fue reescalado, siendo 14,60% del PIB=100.

En primer lugar, resulta ilustrativo de la importancia de este tipo de erogaciones el hecho de que los países con más elevado nivel de gasto en esta función (más de 10% del PIB) sean los mismos que los que forman el mencionado grupo A, de mayor gasto total: Argentina y Brasil. Allí se dan las más altas coberturas tanto de población pasiva como activa, aunque la mayor cobertura de la población mayor de 65

¹⁷ En este caso, como parte de la reforma del 2008 tendiente a la configuración de un sistema integrado.

años denota la mayor amplitud de los esquemas prestacionales para los pasivos. En ese grupo, a su vez, se presentan las menores brechas de cobertura entre mujeres y varones.

En segundo lugar se ubican los países con un gasto en esta población que va del 6 al 10% del PIB, que incluye tres casos que fueron escenarios de importantes reformas a lo largo de las últimas décadas: Colombia, Chile y Uruguay. Este último es parte del Grupo B, de elevado gasto público, pero inferior al 40%, mientras que los otros dos corresponden al grupo C, en la clasificación antes presentada. En este grupo llaman la atención, en sentido negativo, la baja cobertura de la población mayor de Colombia; y, en el positivo, la ausencia de discriminación de las mujeres en Uruguay, así como la elevada cobertura relativa de la población del primer quintil en Chile. La menor cobertura de mayores explica el menor gasto en relación al Grupo A, aunque teniendo en cuenta la similar cobertura de los activos, es de suponer que en el mediano plazo llegarán a coincidir.

En tercer término, son varios los países cuyos niveles de gasto en protección social de la población adulta mayor se ubica entre 3 y 5% del PIB y presentan una cobertura muy inferior también de la población activa, aunque con similares niveles de brechas por género y nivel de ingreso. Allí se encuentran Paraguay, Bolivia, Costa Rica, México, Venezuela y Perú. Los restantes países, presentan niveles de gasto inferiores a 3% del PIB y muestran peores indicadores de cobertura y brechas de género e ingresos.

Por último, debe notarse que esta clasificación gira en torno al gasto público pensiones y otras modalidades de la protección de la población adulta. En países donde se fue expandiendo la participación privada, el tipo de reformas debe ser considerado de manera especial al interpretar los datos de cobertura. En el cuadro 4 se ofrece la información de los países que ayudará a calificar cada situación particular.

Cuadro 4
Indicadores del sistema de protección a la población adulta mayor en América Latina
Países seleccionados, último año disponible (alrededor de 2014-2015)

País	Afiliados de 15 años o más sobre total de asalariados	Cobertura mayores de 65 años	Cobertura hombres en edad de jubilarse	Cobertura mujeres en edad de jubilarse	Brecha cobertura de mayores por quintil	Gasto en Protección Social (en porcentajes del PIB)
Brasil	78,0	84,2	87,2	75,2	62,1	14,6
Argentina ^a	68,9	90,0	84,0	81,3	70,4	13,9
Colombia	62,3	26,7	30,7	20,5	1,4	9,1
Uruguay	88,4	87,4	76,3	79,0	86,3	6,9
Chile	81,3	87,1	86,3	74,6	102,5	6,2
Paraguay	38,8	46,2	34,2	34,0	60,8	4,9
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	40,8	96,4	66,6	52,5	98,7	4,3
Costa Rica	74,5	66,8	73,7	60,7	71,4	4,0
México	44,0	70,6	75,6	66,4	94,3	3,8
Venezuela (República Bolivariana de)	72,6	60,4	53,5	47,8	21,9	3,5
Perú ^b	53,5	47,8	54,3	42,2	83,4	3,1
El Salvador ^b	50,7	16,4	17,6	10,7	5,9	2,7
República Dominicana ^b	70,7	17,2	19,3	11,2	25,8	1,8
Guatemala ^b	37,9	19,3	22,7	15,0	15,4	1,2
Panamá	76,1	78,6	75,0	57,9	64,5	1,1
Ecuador ^b	63,0	62,8	62,4	63,1	83,6	1,1
Honduras	37,8	9,6	11,5	7,2	3,6	0,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Panorama Social de América Latina 2017 y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Se considera solo la zona urbana.

^b La información corresponde a afiliación al sistema de pensiones.

4. Generalizar pisos garantizados de protección de ingresos a través de programas de transferencias monetarias

Luego de la ola privatizadora de los años noventa fue creciendo la necesidad de mejorar la cobertura de amplios sectores excluidos por pertenecer a sectores informales de la economía. También vinculado con la elevada informalidad de la economía y la necesidad de atender a la población más vulnerable (infantil de los sectores más pobres de la sociedad) se fueron desarrollando soluciones alrededor de los programas de transferencia condicionadas, que han logrado una amplia difusión, aunque distan mucho de ser una solución suficiente para esos problemas.

En ese contexto la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para la Coordinación adoptó la Iniciativa para un Piso de Protección Social como una de las prioridades para hacer frente a la crisis mundial. Los Pisos de Protección Social tienen como objetivo garantizar el acceso universal, como mínimo, a las garantías siguientes: i) el acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; ii) la seguridad básica del ingreso para los niños; iii) la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan trabajar (por ejemplo, las personas con discapacidad o desempleadas); y iv) la seguridad básica del ingreso para las personas mayores que fue tratada en el apartado anterior.

La innovación más significativa en materia de políticas sociales de la región ha sido la introducción casi generalizada durante el último período de programas de transferencias monetarias condicionadas¹⁸. El promedio regional invertido en estos programas alcanzó durante 2015 a 0,33% del PIB. Según surge del análisis realizado por Cecchini y Atuesta (2017) los recursos entre los diferentes países que conforman la región fluctúan entre la situación de Argentina (0,59% del PIB), Brasil (0,50% del PIB), República Dominicana (0,43% del PIB) y Uruguay (0,39% del PIB) entre los casos con mayor inversión en PTC como porcentaje del PIB¹⁹. En el otro extremo como los países de la región que presentan el menor nivel de inversión en PTC expresado en porcentaje del PIB durante ese año se encuentran Belice, Guatemala, Haití y Panamá (todos por debajo de 0,1% del PIB de sus economías).

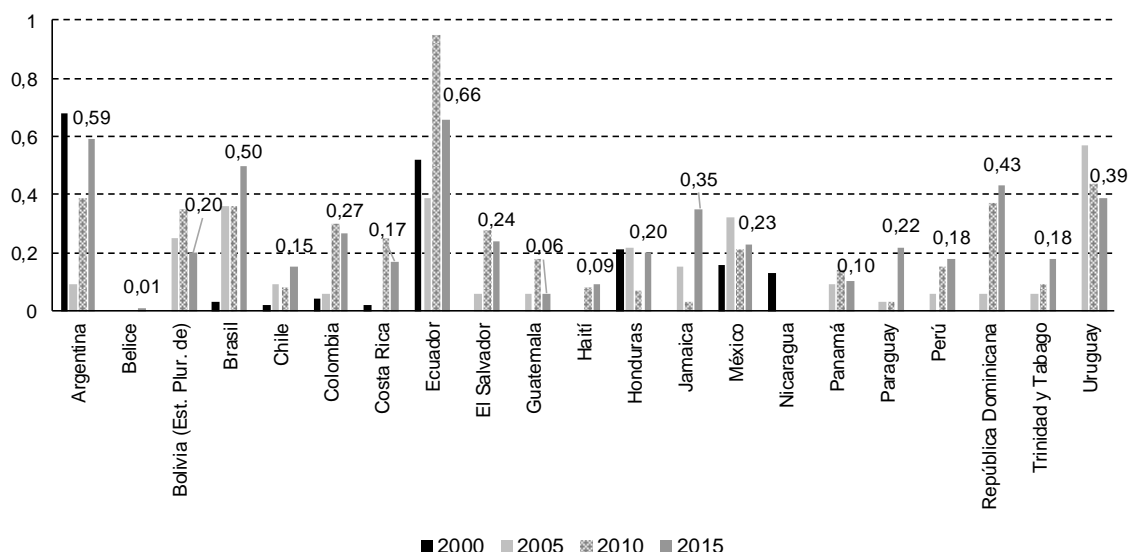
Estos resultados reflejan situaciones bastante dispares. En el caso de Belice y Haití se trata de programas muy pequeños, que debieran ser fortalecidos con el fin de cubrir efectivamente la población objetivo y disminuir los niveles de extrema pobreza y pobreza. En Guatemala, el presupuesto del programa “Mi Bono Seguro” fue reducido un 45% en términos nominales entre 2014 y 2015. En el caso de Panamá este resultado es la combinación de una leve disminución del gasto de la “Red de Oportunidades” en 2014 y 2015 y de elevadas tasas de crecimiento del PIB.

Si se analiza la tendencia del gasto en PTC entre 2000 y 2015 (gráfico 26), debe destacarse la situación de Brasil que incrementó de manera sostenida su inversión en PTC, pasando de 0,03% del PIB en 2000 a 0,50% del PIB en 2015. Entre 2005 y 2015, Argentina y República Dominicana reportan los mayores incrementos de la inversión en PTC como porcentaje del PIB, con aumentos cercanos a 0,50 y 0,37 puntos porcentuales, respectivamente. En el mismo período, para varios países (Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México y Uruguay) se observa una caída de la inversión en PTC como porcentaje del PIB, que frecuentemente se relaciona con un aumento del PIB más sostenido que el de la inversión en PTC. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, tanto el presupuesto como el gasto del “Bono Juancito Pinto” han aumentado en términos nominales, pero su aumento ha sido inferior a la tasa de crecimiento del PIB. Asimismo, en países donde efectivamente la inversión en dólares disminuyó, esto puede no corresponder a una disminución de la inversión en moneda nacional sino a la depreciación de la moneda nacional, tal como ocurrió en Brasil y México en 2015 (Cecchini y Atuesta, 2017).

¹⁸ Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas que se desarrollaron en los países de la región son considerados como “innovadores” por varios motivos, entre los que pueden destacarse sus mecanismos de focalización, el establecimiento de prestaciones “en efectivo” en lugar de “en especie” y las condicionalidades exigidas en muchos casos, en relación con el desarrollo de ciertas acciones por parte de los destinatarios, tales como la asistencia escolar de los niños del hogar, controles de salud y colocación de vacunas y refuerzos (Hailu y Veras Soares, 2009).

¹⁹ El Bono de Desarrollo Humano de Ecuador presenta una inversión en PTC equivalente al 0,66% del PIB para 2015 pero se excluye del análisis ya que esos recursos incorporan no solo la transferencia monetaria condicionada para familias con niños (que alcanzan al 0,26% del PIB) sino que también la pensión para adultos mayores y la pensión para personas con discapacidad.

Gráfico 26
América Latina y el Caribe: inversión de los PTC en países de América Latina y el Caribe,
alrededor de 2000, 2005, 2010 y 2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Cecchini y Atuesta (2017).

5. Fortalecer la inversión pública reorientándola hacia programas con mayor impacto para el desarrollo

Por último, no es posible terminar este rápido repaso de la situación actual de las principales políticas de gasto público sin mencionar que se mantiene vigente una brecha de infraestructura considerable de manera generalizada, la cual surge a partir de los bajos niveles de inversión pública en el sector²⁰. Un conjunto de países ha logrado garantizar a toda su población el acceso a electricidad. Este es el caso de Argentina, Chile, Puerto Rico y Trinidad y Tabago. Sin embargo, en Haití, menos del 38% de la población total tiene acceso a dicho servicio. En 2015 la brecha en el sector energético fue del 2,98%, lo que evidencia una mejora respecto a 1990, momento en que la brecha era de al menos 14,4% (Sánchez et al., 2017). Respecto a la cobertura de infraestructura en telecomunicaciones, América Latina y el Caribe en 2016 contó con 126 líneas telefónicas cada 100 habitantes, 87% de las cuales son líneas de telefonía móvil (cuadro 5).

Aún con las limitaciones que tiene todo indicador sintético de variables tan diversas y con factores explicativos de gran complejidad como son las relativas al acceso de la población a la infraestructura, se puede aproximar una clasificación a partir del ordenamiento relativo de cada indicador. En ese sentido, Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica presentan los mejores niveles de cobertura en los cuatro sectores analizados; Brasil, Paraguay, México, Venezuela, Panamá, Colombia, El Salvador y Ecuador muestran niveles de acceso a los servicios relativamente cercanos al promedio regional; por último, los indicadores de acceso más limitado se encuentran en República Dominicana, Perú, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Bolivia y Haití.

Lamentablemente, los indicadores disponibles no brindan información conclusiva sobre la pertinencia del gasto en inversión pública en relación con las necesidades de potenciar el crecimiento y los indicadores de acceso presentan limitaciones para tener una idea razonable sobre la situación de

²⁰ Una serie de autores han estimado que, para acabar con dicha brecha, la región debería invertir aproximadamente el 5% del PIB en infraestructura, por un período de tiempo prolongado (Serebrisky, 2015). Para profundizar el análisis de esta temática desde diferentes perspectivas se recomienda la lectura de CEPAL 2015a, 2015b y 2017a.

cada país y, mucho más, hacia el interior de cada uno de ellos. Sin duda, se trata de un área que requiere de mayor análisis.

Cuadro 5
Indicadores de acceso a infraestructura en países de América Latina y el Caribe,
2016 o último disponible

País	Acceso a electricidad (en porcentajes) ^a	Acceso a agua potable (en porcentajes) ^b	Acceso a saneamiento (en porcentajes) ^b	Líneas telefónicas (cada 100 habitantes) ^c
Argentina	100,00	99,10	96,40	174,05
Belice	92,45	99,50	90,50	70,34
Bolivia (Estado Plurinacional de)	90,04	90,00	50,30	98,49
Brasil	99,65	98,10	82,80	139,31
Chile	100,00	99,00	99,10	146,29
Colombia	97,79	91,40	81,10	131,29
Costa Rica	99,36	97,80	94,50	175,56
Ecuador	98,98	86,90	84,70	99,13
El Salvador	95,13	93,80	75,00	155,18
Guatemala	85,49	92,80	63,90	125,40
Guyana	86,90	98,30	83,70	85,28
Haití	37,94	57,70	83,70	60,59
Honduras	88,65	91,20	82,60	96,38
Jamaica	97,10	93,80	82,60	126,55
México	99,17	96,10	85,20	103,70
Nicaragua	81,85	87,00	67,90	Sin dato
Panamá	91,60	94,70	75,00	188,15
Paraguay	99,00	98,00	88,60	109,92
Perú	92,92	86,70	76,20	126,81
Puerto Rico	100,00	Sin dato	99,30	109,87
República Dominicana	98,47	84,70	84,00	93,32
Trinidad y Tabago	100,00	95,10	91,50	180,78
Uruguay	99,66	99,70	96,40	181,07
Venezuela (República Bolivariana de)	99,11	93,10	94,40	111,42
América Latina y el Caribe	97,02	94,63	83,15	125,97
Países OCDE ^d	99,92	99,31	97,78	155,77

Fuente: Banco Mundial, "World Development Indicators", 2017 [en línea] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.

Nota: La información de este cuadro corresponde a una metodología especial utilizada en el informe de referencia y puede no coincidir con los indicadores censales u otros de uso difundido. Véase Banco Mundial (2017).

^a La información corresponde al año 2014.

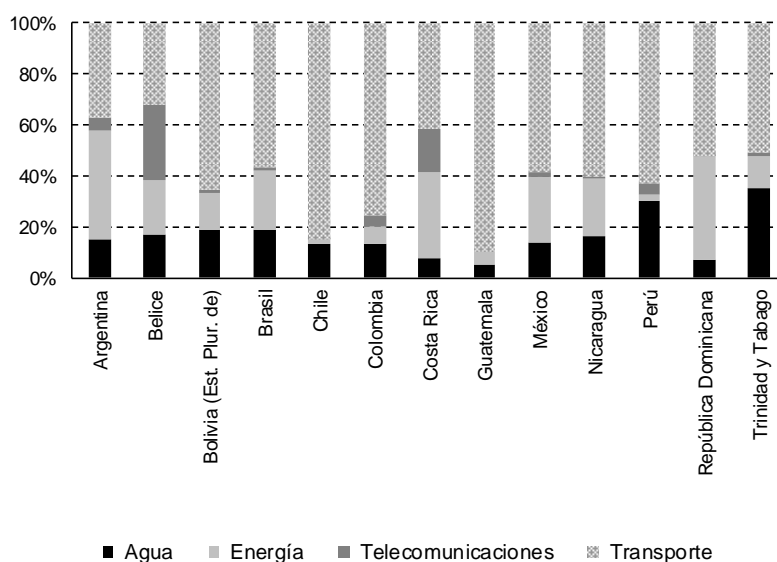
^b La información corresponde al año 2015.

^c La información corresponde al año 2016.

^d Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Volcando la mirada hacia la estructura actual de la inversión pública para los países de los que se cuenta con información más reciente, puede comprobarse que gran parte de la inversión pública se destina al sector de Transporte. En los extremos, en Belice el 33% del total de recursos destinados a la inversión pública corresponden a dicho sector, mientras que, en Guatemala, dicha cifra asciende al 90%. La baja participación del área energética y de telecomunicaciones se relaciona con la consolidación del proceso de privatización que tuvo lugar en ambos sectores (gráfico 27).

Gráfico 27
Estructura de la inversión pública por sector económico. Países seleccionados
en América Latina y el Caribe, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de Datos de Inversión en Infraestructura Económica en América Latina y el Caribe (INFRALATAM) [base de datos en línea] <http://www.infralatam.info/>.

B. Desafíos actuales para los ingresos públicos en América Latina

1. Incrementar los recursos para asegurar su suficiencia

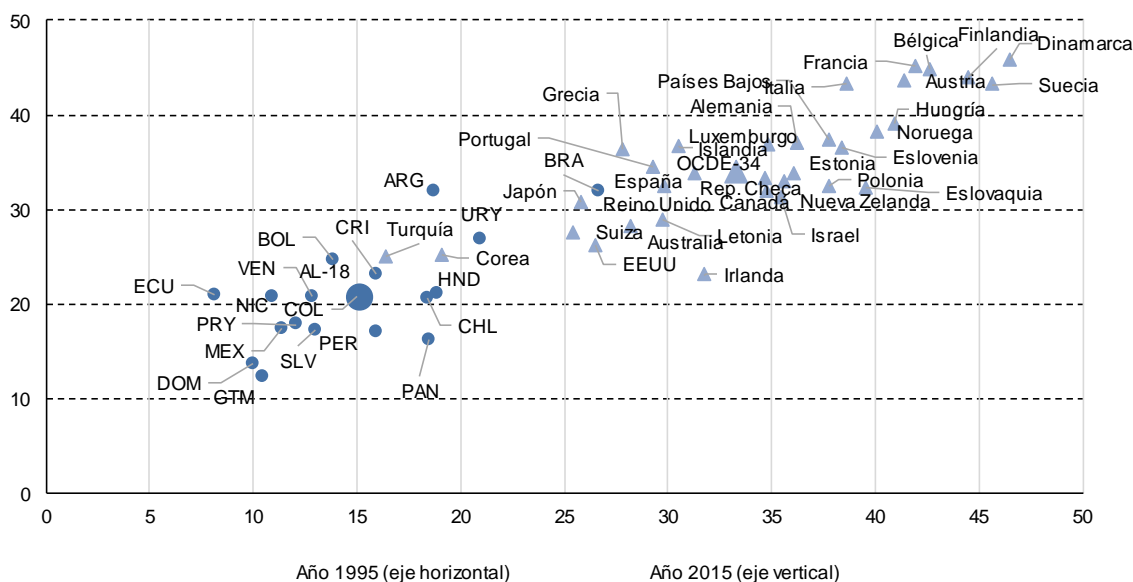
En primer lugar, la cuestión acerca de la adecuación o la suficiencia del nivel de recursos disponibles en los países de la región no es simple de resolver y menos de cuantificar. Precisamente, la dificultad de ello radica en la inexistencia de un criterio único para su definición dadas las disímiles estructuras de financiamiento público y las muy variables idiosincrasias nacionales que determinan los niveles “socialmente aceptables” de carga fiscal.

Por un lado, desde una óptica comparativa, el nivel actual de ingresos tributarios resulta muy inferior al de la mayoría de los países de la OCDE (gráfico 28). A pesar del incremento observado durante las últimas décadas, sólo Argentina y Brasil —y, en menor medida, Uruguay— se ubican en niveles similares a la de países desarrollados como España, Reino Unido, Japón e incluso Estados Unidos, aún lejos de Alemania y los Países Bajos y mucho más respecto de Italia, Francia o los países escandinavos.

Sin embargo, tomar como punto de referencia el nivel de recursos que recaudan los países desarrollados podría llegar a ser un criterio algo arbitrario y demasiado ambicioso —al menos en el corto plazo— dado que en varios países de la región esto significaría prácticamente la necesidad de duplicar el caudal de recursos fiscales. No obstante ello, toda vez que los países latinoamericanos pretendan financiar de manera sostenible la provisión de bienes y servicios públicos con un alcance y costo fiscal similar al que tienen en los países de la OCDE, resulta claro que el actual nivel de recursos fiscales es insuficiente en los países de América Latina asumiendo —lo cual no parece observarse en la realidad²¹— una similar eficiencia relativa del gasto público.

²¹ CEPAL (2014) repasa los resultados de los principales estudios en esta materia confirmando la hipótesis.

Gráfico 28
Ingresos tributarios en América Latina (18 países) y en la OCDE (34 países), 1995 y 2015
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017) y *OECD.stat*.

Por otro lado, una serie de estudios ha sugerido que el nivel de recursos tributarios se ubicaría por debajo del nivel potencial que surgiría de considerar determinadas características estructurales de las economías latinoamericanas como, por ejemplo, el grado de desarrollo medido en función del PIB per cápita (Rossignolo, 2015). Más allá de las limitaciones estadísticas de este tipo de estudios, su utilidad radica en señalar y confirmar la existencia de cierto margen o espacio fiscal para los países de la región en su objetivo de fortalecer sus fuentes de financiamiento público. Si bien este potencial no es uniforme entre países ni entre figuras impositivas, los resultados de estos estudios sugieren que dicho margen parece mayor en la imposición a la renta personal y en las contribuciones de la Seguridad Social, al menos en aquellos que muestran un menor grado de esfuerzo fiscal.

2. Mejorar el impacto distributivo de la tributación potenciando el rol del impuesto sobre la renta personal

América Latina ha logrado importantes reducciones en el nivel de desigualdad económica a los largo de los últimos quince años. Sin embargo, las estadísticas muestran que aún es la región más desigual del mundo con 11 países dentro de los 20 más inequitativos del planeta (BID, 2016).

La política fiscal puede incidir sobre la distribución del ingreso que determinan “las fuerzas del mercado” a través de dos vías. Por un lado, se pueden generar mejoras directas a través de sistemas de transferencias de gasto público en sus principales funciones (salud, educación, sanidad, asistencia social y otras). En ese sentido, los sistemas tributarios poseen un rol protagonista en la captura de recursos para ser dedicados a su financiamiento.

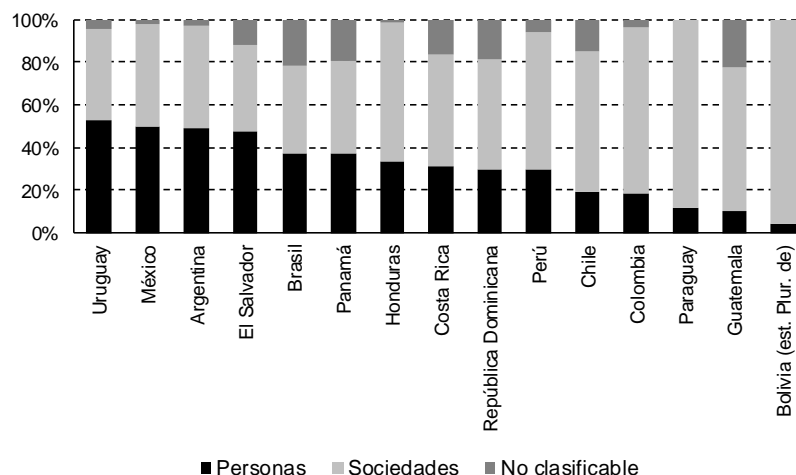
Por otro lado, y de manera complementaria, los sistemas tributarios pueden ser diseñados para respetar efectivamente el principio de capacidad contributiva exigiendo un mayor esfuerzo relativo a los contribuyentes de mayores recursos económicos, es decir que pueden tener un impacto progresivo sobre la distribución del ingreso.

Sin embargo, en América Latina la política fiscal continúa teniendo un rol limitado a la hora de mejorar la distribución del ingreso disponible. Si bien los países de la región parten de niveles de desigualdad de los ingresos de mercado solo levemente superiores a los de la OCDE, la política fiscal en estos últimos cumple un papel significativo en la reducción de la desigualdad, ya que el coeficiente de

Gini cae un 36% después de las transferencias e impuestos directos, en comparación con solo un 6% en los países latinoamericanos (Hanni et al., 2015). Más allá de las claras diferencias entre países, en promedio el 61% de la reducción del coeficiente de Gini en América Latina proviene de las transferencias públicas en efectivo (incluidas las pensiones), mientras sólo un tercio de este ya escaso impacto redistributivo tiene su origen en la tributación, particularmente de la aplicación del impuesto sobre la renta personal y el pago de las contribuciones a la seguridad social.

A nivel regional es posible encontrar algunas coincidencias básicas en los resultados obtenidos, los cuales estarían indicando que la tributación en América Latina es actualmente de efectos regresivos o levemente progresivos debido precisamente a la predominancia de la imposición indirecta por sobre la imposición directa. Dentro de esta última, la recaudación del Impuesto sobre la Renta (ISR) suele tener un componente mayoritario aportado por las sociedades y uno minoritario aportado por las personas físicas (gráfico 29) donde, a su vez, la mayor parte del impuesto recae en los trabajadores asalariados, a quienes se les retiene el impuesto en el momento del pago de su remuneración, con tratamientos más beneficiosos para las ganancias de capital. Como resultado de ello, la debilidad recaudatoria y la reducida participación del impuesto más progresivo, el ISR personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad de los impuestos que recaen sobre bienes y servicios, y además la casi inexistencia de la imposición patrimonial no contribuye en absoluto a cambiar este sesgo (Gómez Sabaini et al., 2012).

Gráfico 29
Estructura porcentual de la recaudación del impuesto sobre la renta
Países seleccionados de América Latina, 2015



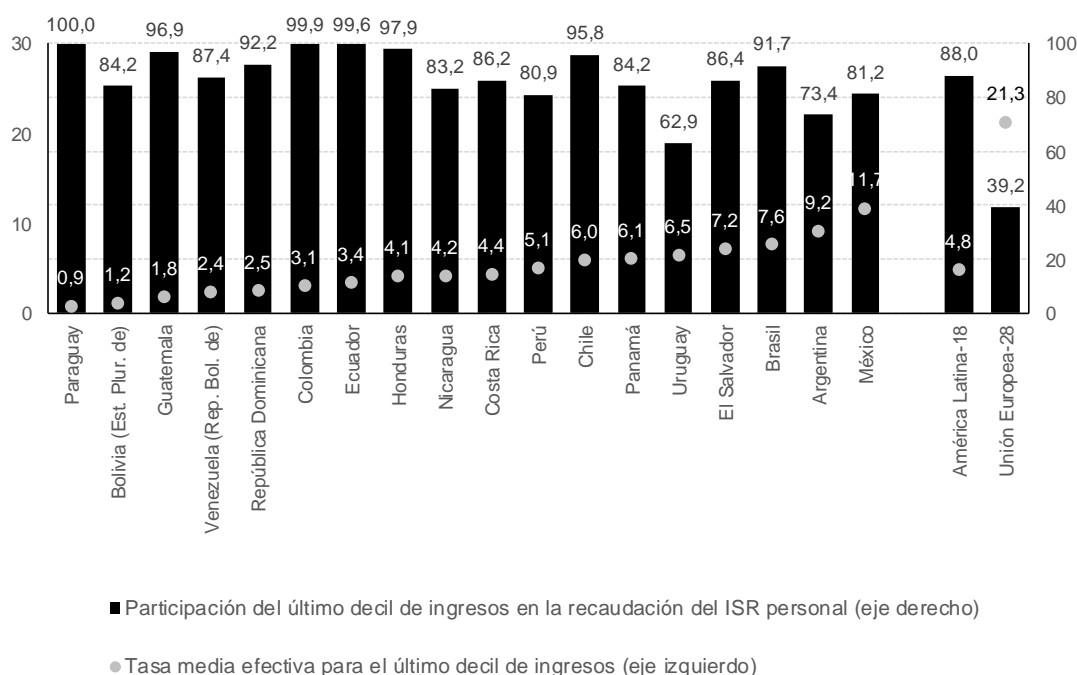
Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

Nota: No se pudo discriminar entre tipos de contribuyentes para los casos de Ecuador, Nicaragua y Venezuela.

Un análisis más profundo del funcionamiento del ISR personal como instrumento redistributivo permite comprobar, en primer lugar, que su recaudación se encuentra altamente concentrada en el último decil de mayores ingresos en todos los países de América Latina (gráfico 30, eje derecho), con un promedio de 88,0% y todos por encima del 80,0% a excepción del Uruguay y la Argentina, contrastando fuertemente con el promedio calculado para los países de la Unión Europea (39,2%). Es decir, los ingresos tributarios generados por el ISR personal provienen casi exclusivamente de los individuos de más altos ingresos. Esto debilita no solamente el potencial recaudatorio del tributo sino también su capacidad para modificar la distribución del ingreso en términos más generales. Es por ello que la incorporación de las clases medias al ámbito de este impuesto es, actual e históricamente, uno de los principales desafíos en términos de política tributaria en toda América Latina (CEPAL, 2017b).

Gráfico 30
Tasa media efectiva del décimo decil y su participación relativa
en la recaudación del ISR de personas físicas

(Países seleccionados de América Latina (18) y la Unión Europea (28), alrededor de 2014, en porcentajes)

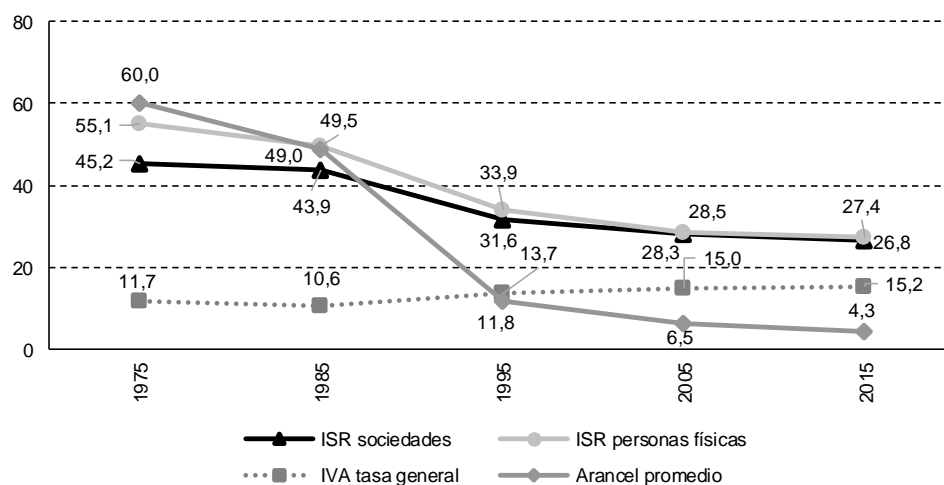


Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2017b).

El estado de situación de la capacidad redistributiva del ISR personal se agrava aún más cuando se observa que los contribuyentes más ricos soportan, en la práctica, una carga impositiva que resulta muy inferior a la que surgiría de aplicar las tasas legales máximas que establece la legislación tributaria. Como se puede apreciar en el gráfico 30 (eje izquierdo), la tasa media efectiva del último decil más rico resultó ser de 4,8% en 2014 para el promedio de los países de América Latina, lo que representa otra importante brecha con lo observado para el promedio de los países de la Unión Europea (21,3%). Por lo tanto, en la práctica la recaudación del gravamen está concentrada en una porción minoritaria de la población activa y estos contribuyentes pagan considerablemente menos de los que efectivamente se paga en los países desarrollados debido a que obtienen una relativamente mayor proporción de rentas de capital gravadas a tasas reducidas.

Son diversos los factores que limitan el desempeño del ISR personal en los países latinoamericanos. En sintonía con las tendencias internacionales iniciadas en los años ochenta, las alícuotas del impuesto a la renta societaria han venido descendiendo en todos los casos (gráfico 31). En el caso de los países de la región esta reducción se extendió a las tasas marginales máximas del gravamen lo cual ha determinado que, en la actualidad, las mismas se encuentren claramente por debajo de las alícuotas vigentes en los países desarrollados, especialmente los de Europa Occidental.

Gráfico 31
Evolución por décadas de las alícuotas legales promedio en los principales impuestos
vigentes en América Latina, 1975-2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Morán y Pecho (2017).

Además, el gran número de exenciones, deducciones personales y gastos tributarios (especialmente en cuanto a las rentas de capital) erosiona la base imponible del tributo y, por lo tanto, hacen que disminuya la cantidad de recursos recaudados. En años recientes se han registrado alentadores avances en este aspecto con la introducción de esquemas duales de imposición sobre los ingresos, como una forma parcial de alcanzar todas las rentas obtenidas del contribuyente. Tomando el antecedente pionero de Uruguay en 2007, Perú, los países de Centroamérica, México y Argentina son todos ejemplos de esta tendencia de reforma. No obstante, aun cuando integren la base imponible, una gran parte de estos ingresos son de difícil cuantificación y control para las Administraciones Tributarias, dando lugar a inequidades entre contribuyentes de acuerdo a la fuente de rentas por la cual son gravados.

Los elevados niveles de evasión, morosidad y elusión constituyen otro factor que ayuda a explicar el magro desempeño del este impuesto en los países de América Latina. Las evidencias disponibles, que no son para nada numerosas, dan cuenta de niveles de incumplimiento por encima del 50% de la recaudación teórica que podría obtenerse en un estado óptimo de funcionamiento del gravamen (Jiménez et al., 2010). A su vez, el gran tamaño del sector informal que se observa en las economías de la región favorece la subdeclaración o, directamente, el ocultamiento de rentas obtenidas por los individuos de ingresos medios y altos que deberían ser sujetos del impuesto. Este factor también influye sobre la recaudación efectiva aportada por las sociedades, especialmente para aquellas de menor escala, mucho más numerosas y que operan exclusivamente en el ámbito doméstico.

3. Reducir los gastos tributarios y mejorar la eficiencia de los impuestos

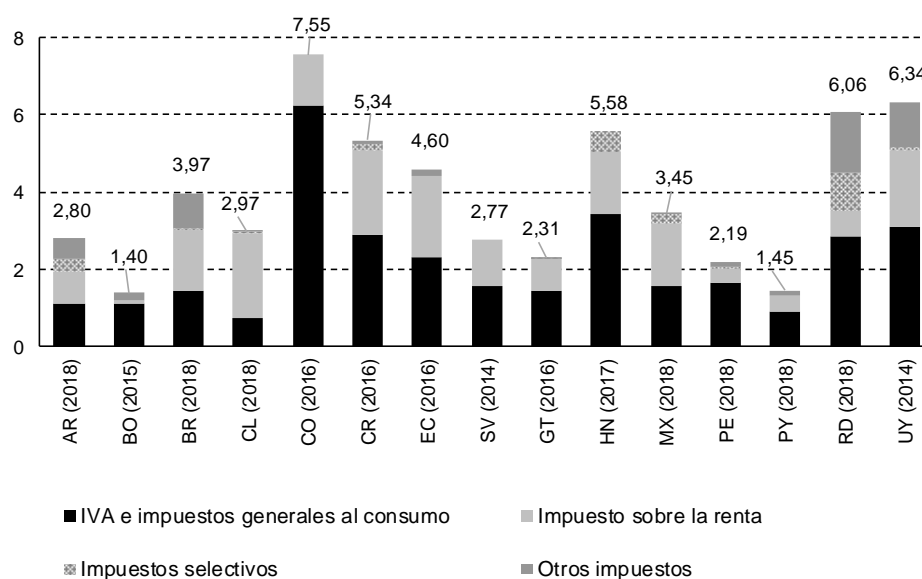
Desde una óptica de eficiencia económica, los principales impuestos aplicados en los países de la región —como son el IVA y el ISR— adolecen de serias limitaciones o filtraciones en su base imponible a causa de la existencia de múltiples tratamientos especiales que toman usualmente la forma de exenciones, deducciones, diferimientos y alícuotas reducidas.

Ya sean de carácter objetivo —por recaer sobre una actividad económica o una manifestación de la capacidad contributiva— o de índole subjetiva —cuando están enfocados en determinados contribuyentes de acuerdo a sus características específicas—, los gastos tributarios pueden responder a una amplia gama de objetivos. Sin embargo, suelen identificarse dos tipos principales de estos instrumentos según los mismos apunten a incidir sobre el comportamiento de los agentes económicos para favorecer determinados

efectos o resultados derivados de sus actividades (incentivos tributarios²²) o bien procuren beneficiar a determinados grupos de la sociedad a través de una reducción de la carga impositiva efectiva que recae sobre estos últimos (gastos tributarios sociales).

El principal inconveniente que plantean los gastos tributarios a nivel regional se vincula con la cuantía de los ingresos tributarios resignados. De acuerdo a Podestá (2018), quien advierte sobre la complejidad que reviste la comparación entre países dadas las grandes diferencias metodológicas, las estimaciones oficiales más recientes dan cuenta de la importante magnitud de estas renuncias fiscales en la mayoría de los casos, con gastos tributarios que se sitúan generalmente por encima de los dos puntos porcentuales del PIB (gráfico 32). Solo en Bolivia y Paraguay se ubican por debajo de esos valores (alrededor de 1,4% del PIB). En el otro extremo se observa que Colombia, Uruguay, República Dominicana, Honduras y Costa Rica alcanzan un gasto tributario superior al 5% del producto.

Gráfico 32
Gastos tributarios por tipo de impuesto en países seleccionados de América Latina
Año 2018 o último disponible
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Podestá (2018).

En términos relativos, para la mayoría de los países estas renuncias fiscales representan entre 15% y 30% de la recaudación efectiva (Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú). En otros casos, se observa una participación relativamente baja (Argentina 11,4% y Bolivia 6,3%), en tanto que esta relación supera el 35% en los restantes países.

El análisis por tipo de impuestos muestra que, en casi todos los países, el grueso del costo fiscal está particularmente concentrado en el IVA y luego en el ISR. En el primer caso, el gasto tributario (medido como proporción del PIB) es particularmente elevado en Colombia²³, Honduras y Uruguay (superior al 3% del PIB); en el otro extremo, con niveles de costo fiscal inferiores al 1% del PIB, se hallan Chile y Paraguay. En el segundo caso, el gasto tributario es igual o superior a 2% del PIB en Chile, Costa

²² Entre los objetivos habituales que suelen perseguir los incentivos tributarios se encuentran, además del aumento de la inversión, el desarrollo de regiones atrasadas, la promoción de exportaciones, la industrialización, la generación de empleo, el cuidado del medio ambiente, la transferencia de tecnología, la diversificación de la estructura económica y el entrenamiento y desarrollo del capital humano.

²³ Según Podestá (2018), la metodología aplicada en este caso estaría sobreestimando el costo fiscal para este impuesto ya que considera como gasto tributario ciertas exclusiones de bienes y servicios que no serían factibles de ser gravados y, por lo tanto, no generan pérdida efectiva de recaudación.

Rica, Ecuador y Uruguay, con la particularidad que, en la mayoría de los demás países, la magnitud del costo fiscal de los tratamientos preferenciales del ISR de las sociedades supera al de ISR que recae sobre personas físicas.

Dado el elevado costo fiscal que representan y la pérdida de eficiencia recaudatoria que implican para los principales tributos, resultaría lógico esperar que la existencia de los gastos tributarios estuviera debidamente justificada por los resultados derivados de su implementación. Aquí surge el segundo problema comúnmente asociado a estos instrumentos en los países de la región, el cual consiste en la falta de evaluación sistemática de los efectos económicos sectoriales y globales que estos tratamientos diferenciales generan. En particular, existe un amplio desconocimiento acerca de los beneficios producidos los cuales, idealmente, debieran no sólo estar en línea con los objetivos perseguidos con su introducción sino, mucho más importante, ser suficientes para compensar los costos fiscales asociados a estos instrumentos.

4. Mejorar la cuantificación y combatir la evasión doméstica e internacional

La evasión tributaria ha sido y continúa siendo uno de los principales obstáculos que afectan a las finanzas públicas de los países de América Latina. Si bien hasta hace algunos años el enfoque predominante se concentraba en los impuestos aplicados en el ámbito doméstico, la intensificación de las operaciones globales de grandes empresas multinacionales ha obligado a los países a adoptar una mirada más amplia y sofisticada del problema.

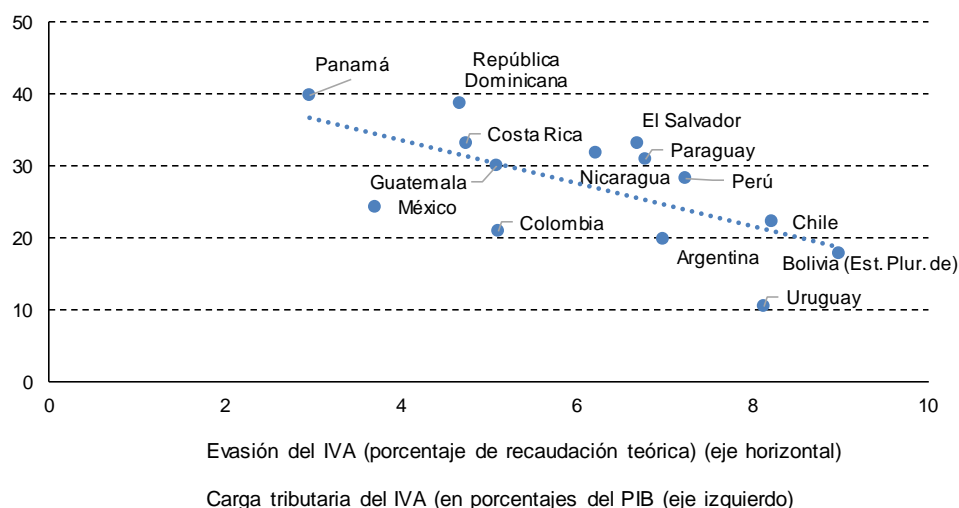
Hacia el interior de los países de la región, la medición de la evasión dista mucho de constituir una tarea institucionalizada, con adecuada periodicidad y publicidad de los resultados en la mayoría de los casos. En el Impuesto al Valor Agregado se observaron importantes progresos entre 2000 y 2008, los cuales se frenaron con la crisis financiera internacional y se han ido diluyendo —e incluso revirtiéndose— durante los últimos años (Gómez Sabaini y Morán, 2016). Las estimaciones más actualizadas para la región dan cuenta de niveles de evasión que resultan inadmisibles en la mayoría de los casos, especialmente en los países centroamericanos, en Panamá o la República Dominicana donde, precisamente, el IVA genera la menor cantidad de recursos tributarios en comparación con el resto de la región (gráfico 33).

En general, los países que logran una mayor recaudación del IVA son los que muestran menores tasas de evasión, aunque hay excepciones como las de Colombia o México, con ingresos tributarios del impuesto comparativamente bajos, y las de Perú y Paraguay con rendimientos recaudatorios destacados a pesar de mostrar tasas de incumplimiento en torno al 30%. Un aspecto llamativo es que, a pesar de lo que podría esperarse, el país con mayor alícuota general (Uruguay, 22,0%) es el que muestra la menor tasa de evasión de IVA en la región y, previsiblemente, una de las mayores recaudaciones derivadas de este tributo. En el otro extremo, Panamá muestra los mayores niveles de incumplimiento (cercano al 40%) a pesar de aplicar una tasa general muy baja (7,0%), con una lógica muy escasa recaudación asociada.

Por el contrario, como ya fue señalado, en el Impuesto sobre la Renta no sólo resulta ser muy inferior la existencia de estimaciones disponibles sino que, además, se han observado mayores niveles de incumplimiento tanto para personas físicas como para sociedades. Para tener una imagen global de la magnitud del problema a nivel regional, la CEPAL estimó que en 2015 mientras la evasión tributaria ascendía a un monto equivalente a 2,4% del PIB en el caso del IVA, la misma acumulaba un 4,3% del PIB regional en el caso del Impuesto sobre la Renta, lo que conjuntamente significó ese año un total aproximado de 340.000 millones de dólares.

Gráfico 33
Recaudación y tasa de evasión estimada en el IVA, países seleccionados de América Latina,
2014 o último disponible

(En porcentajes del PIB y en porcentajes de la recaudación teórica)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), para cifras de recaudación, y de Gómez Sabaini et al. (2017) y cifras oficiales, para estimaciones de evasión en IVA. Los datos presentados, tanto de recaudación como de evasión en IVA, corresponden: en Argentina al año 2007; El Salvador al año 2010; México y Panamá al año 2012; Costa Rica; Nicaragua y Bolivia al año 2013; Chile, Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay al año 2014.

Algo similar puede afirmarse respecto al resto de los gravámenes vigentes en los países de la región, especialmente en aquellos con una relevancia evidente como son las contribuciones a la Seguridad Social, los tributos selectivos sobre determinados bienes y servicios, y los impuestos patrimoniales. En el primero de los casos la situación es mucho más grave pues afecta directamente el financiamiento de los sistemas de protección y su sostenibilidad financiera la cual, en definitiva, influye sobre la cantidad y calidad de los beneficios otorgados a la ciudadanía (Gómez Sabaini et al., 2014).

Por otro lado, en los últimos años se ha observado un creciente interés en abordar la dimensión internacional de la evasión tributaria ante las evidencias de enormes flujos de capitales que son transferidos de sus países de origen hacia otras jurisdicciones donde son acumulados para sacar provecho de ventajas tributarias y legales. Esto abarca tanto a diversas empresas multinacionales, que buscan reducir al máximo posible la carga impositiva que soportan como entidades con escala global, así como a numerosos individuos de ingresos muy elevados los cuales, además de pagar menos impuestos, podrían ocultar sus patrimonios en países extranjeros, fuera del control de las agencias de recaudación nacionales. Afortunadamente, se ha ido tomando real conciencia acerca de los efectos nocivos asociados a este fenómeno que, visto desde la óptica individual de los países, conduce a una erosión de las bases imponibles domésticas y atentan contra la eficiencia y la equidad global de cualquier sistema tributario.

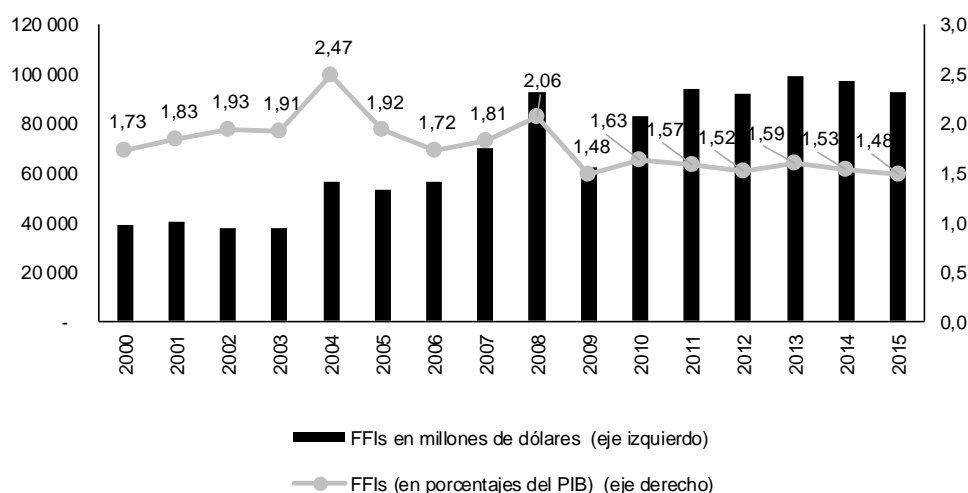
Sin embargo, todavía es muy escaso lo que se conoce acerca de la magnitud de este problema. Algunos estudios de carácter global elaborados por organismos internacionales sugieren que las pérdidas fiscales asociadas a las maniobras de BEPS serían muy significativas. Por ejemplo, OCDE (2015) estimó que el total de pérdidas de recursos netos se ubicaría actualmente entre el 4% y el 10% de los ingresos anuales en concepto del impuesto sobre la renta societaria, representando un monto de entre 100.000 y 240.000 millones de dólares en el año 2014.

Si bien no se dispone de estudios de ese tipo específicamente para los países de América Latina, en los últimos años la CEPAL ha realizado un esfuerzo por estimar los flujos financieros ilícitos (FFI) originados por la manipulación de los precios de comercio internacional, ya sea mediante la subfacturación de importaciones como la subfacturación de ingresos por exportaciones. De acuerdo a

las cifras más actualizadas (CEPAL, 2018b), los FFI crecieron considerablemente en los últimos diez años, pasando de unos 40.000 millones de dólares anuales entre 2000 y 2003 a más de 90.000 millones en cada uno de los últimos cinco años —lo que equivale a más de 1,5% del PIB anualmente— y acumulando un monto de 836.000 millones de dólares entre 2006 y 2015 (gráfico 34). Por supuesto, estos flujos implican una cuantiosa pérdida de recursos fiscales potenciales para los países de la región. A pesar de la gran dificultad que reviste este tipo de cálculo, Podestá et al. (2017) estimaron que el monto de ingresos fiscales resignados rondaba el 0,5% del PIB regional en 2013, es decir, unos 31.000 millones de dólares anuales o lo equivalente a desde un 10% a un 15% de la recaudación efectiva del ISR corporativo en América Latina y el Caribe para ese mismo año.

Gráfico 34
Flujos financieros ilícitos brutos (FFI) derivados de la manipulación de los precios del comercio internacional, datos acumulados para 24 países de América Latina y el Caribe, 2000-2015

(En millones de dólares y en porcentajes del PIB)



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

Es necesario reconocer que, desde hace más de una década y en respuesta directa a este fenómeno, los países de la región han avanzado en la reforma de sus legislaciones tributarias para incorporar mecanismos orientados a evitar o disminuir sustancialmente la gravedad de este fenómeno. No resultando suficiente la estrategia individual, un número cada vez mayor de países se ha involucrado y ha comprometido su participación activa en diversos foros regionales e internacionales que procuran sentar las bases de cooperación y coordinación de actividades y programas conjuntos tendientes a combatir estas maniobras utilizadas por parte de agentes privados.

Al respecto, los esfuerzos de la OCDE —a través de la iniciativa BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*)— sobresalen por su alcance, tanto en la elaboración de marcos normativos estándar, en la provisión de espacios de encuentro y discusión entre un gran número de países y en la búsqueda de promover una mayor transparencia financiera a nivel internacional. En ese marco, se han venido consolidando grandes avances en materia de intercambio automático de información fiscal entre países tanto de manera bilateral como multilateral, con cerca de un centenar de países en la fase de implementación efectiva de los estándares internacionales CRS (*Common Reporting Standard*) y MCAA (*Multilateral Competent Authority Agreement*).

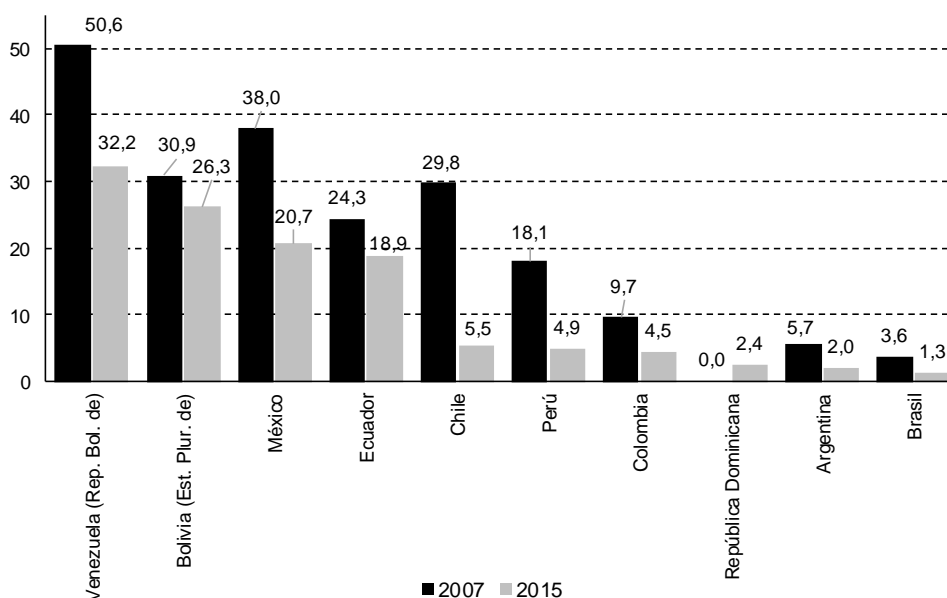
5. Reexaminar la dependencia fiscal respecto de los recursos naturales no renovables

Como fue anticipado en el recuadro 1 de este documento, en América Latina es posible identificar un grupo acotado de países con grandes dotaciones de recursos naturales no renovables, principalmente hidrocarburos y minerales, que obtienen gran parte de sus ingresos fiscales mediante la aplicación de regímenes específicos de apropiación estatal de las rentas derivadas de su explotación económica. La evolución de estos recursos (y de su importancia relativa en el financiamiento del Estado) ha puesto de manifiesto una serie de implicancias asociadas a los mismos que inciden directamente sobre los esquemas de ingresos públicos.

Por un lado, el ciclo alcista en el precio internacional de los productos primarios (2003-2008) dejó en evidencia la elevada dependencia fiscal que generan los ingresos fiscales por recursos naturales no renovables en varios países de la región, la cual resulta financieramente peligrosa ante la gran volatilidad del precio internacional de los productos comercializados.

En el gráfico 35 se muestran evidencias de este fenómeno donde se destacan dos hechos estilizados sobre este indicador: i) la merma en el peso de los ingresos por hidrocarburos y minerales (en porcentajes de los ingresos totales del Estado) respecto de los valores récord alcanzados en el año 2007, la cual ha sido drástica para países petroleros como Venezuela y México así como para aquellos exportadores de minerales como Chile y Perú; ii) la persistencia de valores de dependencia fiscal muy elevados en países productores de hidrocarburos como Bolivia, Ecuador y los mencionados México y Venezuela, aún a pesar de la prolongada caída en el precio internacional del petróleo crudo, no así en países donde prima el sector de minerales.

Gráfico 35
Dependencia fiscal de los ingresos fiscales provenientes de hidrocarburos y minerales
Países seleccionados de América Latina, 2007 y 2015
(En porcentajes de los ingresos fiscales totales)



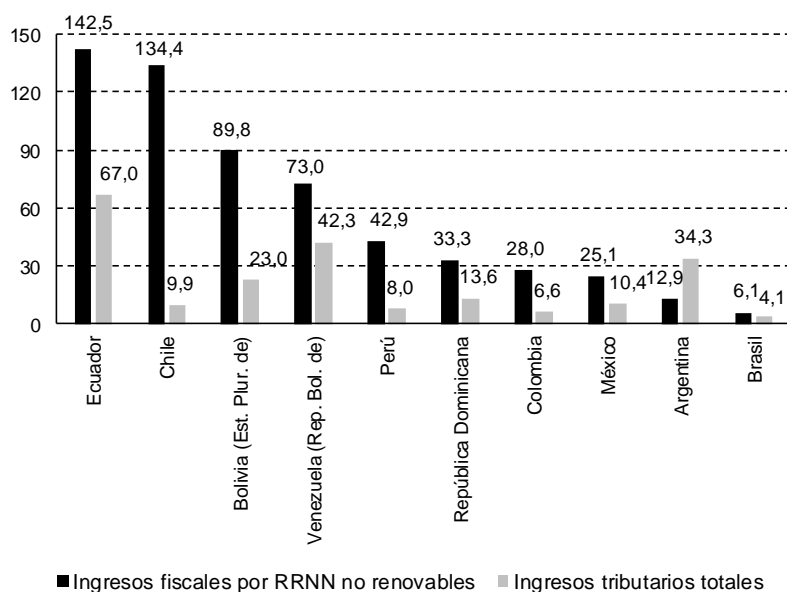
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL.

Nota: Para el caso de Venezuela, los datos más recientes corresponden al año 2014.

Adicionalmente, la propia volatilidad de los ingresos fiscales por recursos naturales no renovables, influenciada por una serie de factores exógenos al control de los gobiernos como el precio internacional

de referencia y los descubrimientos de yacimientos, puede transmitir una inestabilidad considerable al monto global de ingresos fiscales (incluidos los tributarios) y afectar la sostenibilidad fiscal de los países expuestos a este fenómeno. En el gráfico 36 se muestra la relativamente mayor dispersión (medida a partir del coeficiente de variación) que este tipo de ingresos fiscales posee respecto al conjunto de los recursos tributarios convencionales en casi todos los países productores de la región excepto, como era de esperarse, en aquellos países de la región como Argentina y Brasil donde la dependencia fiscal respecto de los recursos naturales no es tan significativa a la vez que los ingresos tributarios alcanzan un nivel elevado a nivel regional y constituyen la principal fuente de financiamiento público.

Gráfico 36
Volatilidad comparada de los ingresos fiscales en países productores de hidrocarburos
y minerales de América Latina, 2003-2015
(Coeficiente de Variación, en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL.

Nota: El Coeficiente de Variación (CV) se define como la relación entre la desviación típica de una muestra y su media aritmética. Se suele expresar en porcentajes y permite comparar el grado de dispersión (como *proxy* de la volatilidad de una serie en un período de tiempo determinado) de dos distribuciones distintas siempre que sus medias sean positivas. Un mayor valor del CV se corresponde con una mayor dispersión de los valores puntuales respecto de su media.

Por último, aunque no menos importante, la desigual distribución geográfica de los yacimientos es una fuente de posible exacerbación de la desigualdad entre regiones de un mismo país. Esto ha llevado a los países de la región a revisar y fortalecer los sistemas de financiamiento y redistribución solidaria entre niveles de gobierno procurando evitar un crecimiento de las brechas territoriales ya existentes y de las tensiones políticas entre jurisdicciones (Brosio y Jiménez, 2015).

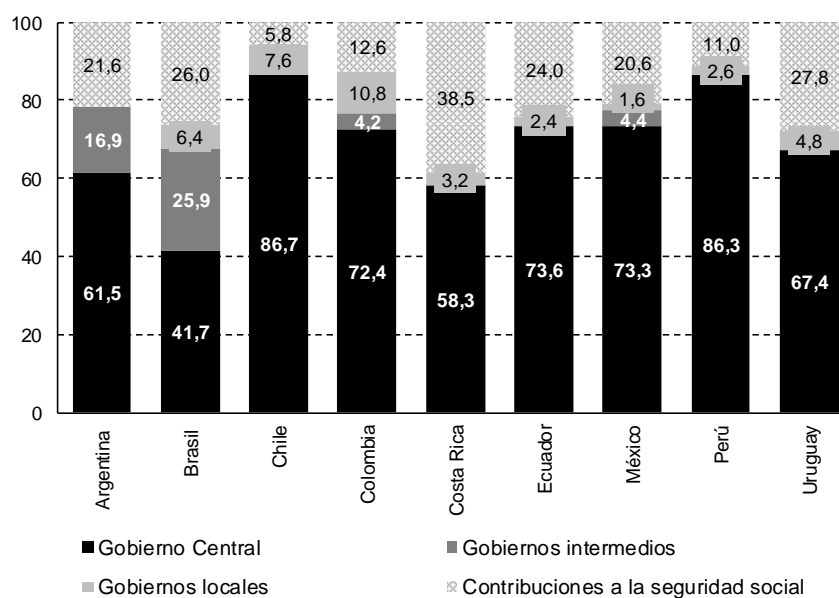
Los tres efectos adversos asociados la participación de las industrias extractivas como fuentes generadoras de recursos fiscales obligan a reexaminar el esquema actual de financiamiento público en varios países productores de la región. Asimismo exige considerar la posibilidad de encarar procesos de reforma que permitan un reemplazo gradual hacia instrumentos y bases de imposición más estables y menos expuestas a la evolución del precio de las materias primas y al contexto internacional en general.

6. Fortalecer el financiamiento de los gobiernos subnacionales

La Agenda 2030 asigna un rol protagonista a los gobiernos locales por gozar de un contacto más directo con los ciudadanos, tanto para traducir los objetivos globales hacia las comunidades como para lograr el compromiso de estas últimas con los cambios requeridos. Para ello se debe garantizar una distribución justa de los recursos domésticos entre los territorios de un país especialmente en lo que se refiere al financiamiento de las infraestructuras y los servicios básicos en países en desarrollo.

Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, la atribución de los ingresos tributarios parece estar sesgada marcadamente hacia los gobiernos centrales; sólo en algunos casos se registran considerables grados de descentralización fiscal hacia los gobiernos subnacionales (gráfico 37). Por ejemplo, en Brasil los estados y los municipios en conjunto aportaron en 2014 más del 32% de los ingresos tributarios del país mientras que en Argentina y Colombia los gobiernos subnacionales (provincias en el primer caso; departamentos y municipios en el segundo) superan el 15% en su contribución a la recaudación nacional total. Por su parte, Chile (7,9%), México (6,0%), Uruguay (4,9%) y Bolivia (4,0%) exhiben una menor capacidad recaudatoria en los niveles inferiores de gobierno, resultando casi insignificante este componente en el resto de los países de la región.

Gráfico 37
Ingresos tributarios según nivel de gobierno. Países seleccionados de América Latina, 2014
(En porcentajes de la recaudación tributaria total de cada país)



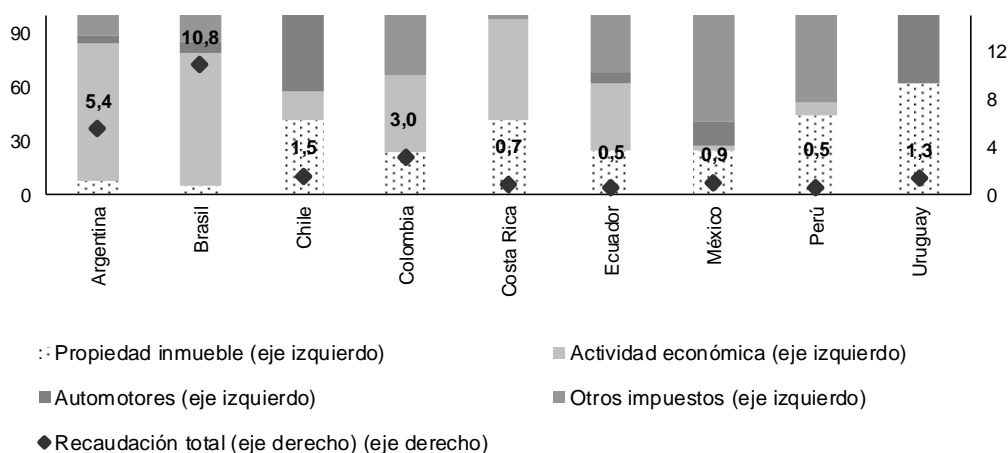
Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

Dado este panorama, no debería sorprender el hecho de que en la mayoría de los países de la región los niveles inferiores de gobierno obtengan gran parte de su financiamiento a partir de los sistemas de transferencias a través de los cuales los gobiernos centrales distribuyen regionalmente una parte importante de los ingresos tributarios que recaudan por la aplicación de los principales gravámenes. La limitada asignación de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales provoca, en consecuencia, que sus recursos propios corrientes (tributarios y no tributarios) sean limitados en la mayoría de los casos. Esto propicia una situación de dependencia fiscal interjurisdiccional que constituye otro gran desafío en los países de la región.

Los impuestos que recaudan los gobiernos intermedios y locales son, en general, aquellos que gravan los patrimonios, básicamente el impuesto a la propiedad inmueble y a la propiedad de vehículos automotores.

Sin embargo, más allá de las diferencias de nivel y como se puede apreciar en el gráfico 38, en algunos casos predomina la imposición sobre las actividades económicas (en forma de patentes o tributos sobre los ingresos brutos como en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Ecuador) siendo prácticamente inexistentes los impuestos sobre la renta a nivel subnacional (la excepción regional es Brasil donde igualmente tiene una importancia marginal), contrastando sensiblemente con lo que sucede en los países de la OCDE donde más de un tercio de la recaudación subnacional promedio proviene de dichos tributos.

Gráfico 38
Estructura relativa y nivel de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales
Países seleccionados de América Latina, 2014
(En porcentajes de la recaudación subnacional total y en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

La baja recaudación de los tributos patrimoniales es un problema central de los gobiernos subnacionales y ello tiene tres aristas: las escasas y estrechas bases imponibles, el bajo esfuerzo tributario —reforzado por la existencia de los sistemas de transferencias desde el gobierno central— y las limitaciones técnicas en la administración de los tributos asignados (Gómez Sabaini y Jiménez, 2017). Los impuestos sobre la propiedad suelen requerir sistemas sofisticados de información, lo que aumenta el costo de recaudación de los mismos. La necesaria actualización de los registros catastrales suele mostrar serias deficiencias en algunos países de la región. A todo ello se suma la alta visibilidad del tributo la cual implica altos costos políticos ante cualquier intento de reforma tendiente a su fortalecimiento como fuente genuina de financiamiento.

IV. Lineamientos de reforma y reflexiones finales

Durante las últimas tres décadas se han producido importantes modificaciones en las formas de intervención pública en los países latinoamericanos. No ha sido un proceso homogéneo hacia el interior de la región ni exclusivo de ésta. Tampoco han sido movimientos exclusivos de la política fiscal. No obstante, parece ser éste un buen momento para hacer una revisión de lo sucedido y un análisis de la situación actual de cara al futuro.

El presente documento ha tenido el propósito de brindar una evaluación exhaustiva de la evolución de los gastos e ingresos públicos en los países de América Latina durante las últimas décadas. Ello ha permitido señalar los desafíos que deberá enfrentar la política fiscal de la región, diferenciando grupos de países, políticas sectoriales de gasto y modalidades de financiamiento (principalmente tributaria). A lo largo de este capítulo, que cierra el documento, se revisarán algunos aspectos salientes del análisis realizado acerca de las experiencias acumuladas durante las últimas décadas; se presentará y comentará una serie de lineamientos de reforma necesaria para superar los principales obstáculos estructurales en materia de gasto y recursos fiscales (tributarios y no tributarios), y se ofrecerán algunas reflexiones finales del estudio.

A. Algunos rasgos estilizados de la trayectoria fiscal del período

Las cambiantes circunstancias del entorno macroeconómico y de la economía internacional, así como el predominio de distintas concepciones respecto del funcionamiento de la economía a lo largo de las últimas tres décadas definen períodos caracterizados por diferentes visiones con relación a presencia del Estado en las economías, que se han manifestado tanto en la trayectoria de gastos como de ingresos públicos. En un primer momento, la crisis de la deuda desatada a principios de los años ochenta fue causa excluyente de un escenario macroeconómico dominado por una elevada volatilidad e insolvencia fiscal, que se presentó con diferentes grados de profundidad y duración según los casos. Fueron años donde las políticas públicas tuvieron como objetivo prioritario el control de la emergencia y, bajo la influencia del Consenso de Washington, se produjeron cambios que tendrían un fuerte impacto sobre los años posteriores.

Precisamente, durante los años noventa las dificultades para sortear esa emergencia fueron el terreno fértil para el desarrollo de experimentos que comenzaban a dominar el debate en otras latitudes y, en consecuencia, el objetivo manifiesto de las reformas en la política fiscal estuvo centrado en la búsqueda de mayor eficiencia. La privatización de las empresas públicas, el control de los procesos inflacionarios

—que durante mucho tiempo habían afectado la sostenibilidad de las finanzas públicas—, la consolidación del Impuesto al Valor Agregado, el abandono de los impuestos sobre el comercio internacional (aún con excepciones) y la eliminación de un gran número de tributos menores fueron ejemplos de esa generación de reformas fiscales.

En los primeros años del nuevo milenio, el resurgimiento de las cuestiones de equidad distributiva (menospreciadas en décadas anteriores) se puso de manifiesto en una serie de importantes reformas fiscales. El contexto internacional muy favorable, la reducción de la pobreza y la desigualdad y la consolidación de procesos de crecimiento sostenido propiciaron el crecimiento de los ingresos públicos, tanto tributarios como no tributarios, permitieron la expansión de programas de gasto social y una mejora significativa en la posición fiscal de los países. Esto les permitió afrontar satisfactoriamente los efectos de la crisis financiera de 2008-2009 y retomar, en los años siguientes, la tendencia creciente en la carga tributaria promedio de América Latina, aún con una marcada desaceleración en el ritmo de crecimiento económico. Recientes y novedosas reformas tributarias, como las de México (2013), Chile (2014) o Colombia (2016), han reafirmado el afán de los países de la región por incrementar el monto de recursos disponibles sin descuidar los aspectos de equidad²⁴.

Se ha visto que las características centrales de los diferentes subperíodos se ponen en evidencia al revisar la evolución de los niveles de gastos y recursos, así como a través de los cambios en sus composiciones. Del lado del gasto, la tendencia predominante durante los años noventa fue la retracción en la participación del Estado, lo que se tradujo en la disminución de los gastos de capital así como una pérdida de importancia del gasto social. En el último subperíodo se evidenció una reversión en la trayectoria del gasto social, hasta alcanzar valores máximos superiores a 12% del PIB en los últimos años para los que se cuenta con información.

Algo parecido sucedió con los recursos. Durante los años ochenta (en un contexto macroeconómico de emergencia) se observó un comportamiento variado e inestable del nivel de recursos fiscales, si bien en casi todos los casos se registraron fuertes reducciones durante los primeros años del decenio con una posterior recuperación —no siempre equivalente— en la segunda parte del mismo período. En cambio, desde los primeros años del siglo XXI, no sólo el nivel de ingresos públicos se incrementó rápida y sostenidamente sino que también, a nivel general para la región, comenzaron a plasmarse importantes cambios estructurales más allá de las características específicas de cada sistema tributario. En consecuencia, se fue confirmando una estructura tributaria típica en los países de América Latina la cual se apoya sobre dos pilares tributarios fundamentales: el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR). La recaudación promedio de los impuestos generales sobre bienes y servicios (principalmente el IVA) pasó de 3,2% a 7,1% del PIB entre 1990 y 2015, alcanzado a representar más de un tercio de la carga tributaria total, mientras que los ingresos tributarios en concepto de impuestos sobre la renta y las ganancias de capital (principalmente el ISR) pasaron, en promedio, de 3,0% a 5,4% entre los mismos años llegando a una participación porcentual del 26,0% del total.

Más allá de las tendencias generales aquí repasadas, se ha confirmado una vez más la gran heterogeneidad de situaciones al interior de la región. Si bien se han presentado dos tipologías de países tomando en cuenta la situación de gastos e ingresos públicos, existe la posibilidad de ofrecer una clasificación que las combine. De esta manera en el cuadro 6 se ordenan los países de acuerdo con sus niveles de gasto público, clasificados de acuerdo con su estructura de ingresos. Una aclaración importante es señalar que en los niveles de erogaciones considerados se incluyen las correspondientes a la seguridad social, mientras que la clasificación de los países por tipo de ingresos excluye las cargas sobre la nómina salarial que, precisamente, financian una parte sustancial de aquellos gastos. Aquí se ha entendido que se trata de la mejor manera de clasificar los países.

²⁴ Aunque también incluyó medidas progresivas como la imposición a tasa uniforme de las rentas financieras, la reforma tributaria de Argentina -aprobada a fines de diciembre de 2017- es la única que va en contramano de la tendencia regional al implicar una merma en el nivel de carga tributaria total.

Cuadro 6
Clasificación de los países de acuerdo con su nivel de erogaciones y tipo de ingresos fiscales
(Excluyendo cargas sobre los salarios)

Nivel de gasto (en porcentajes del PIB)	Tributación consolidada	Elevado peso de recursos naturales	Baja tributación
Más de 40	Argentina, Brasil		
Entre 30 y 40	Uruguay	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Venezuela (República Bolivariana de)	Costa Rica
Entre 20 y 30		Chile, Colombia, México, Perú	El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana
Menos de 20		Paraguay	Guatemala

Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar allí que los tres países con tributación consolidada (Argentina, Brasil y Uruguay) son también los de mayores niveles de gasto público total. El resto de países con erogaciones superiores a 30% del PIB tienen importantes ingresos fiscales provenientes de la explotación de sus recursos naturales no renovables, más el caso especial de Costa Rica con un muy amplio y desarrollado sistema de seguridad social (en cuanto a los tributos tradicionales comparte las debilidades observadas en los otros países centroamericanos). El resto de la región mantiene niveles de erogaciones inferiores a 30% del PIB que son financiados, en algunos casos, con un aporte significativo de los sectores extractivos de hidrocarburos y/o minerales. Paraguay y Guatemala son los casos de más baja presencia estatal, tanto en términos de recursos como de niveles de gasto público. Las diferentes situaciones marcan una diversa importancia de los desafíos que fueron presentados en el capítulo anterior. A continuación serán ofrecidos algunos lineamientos de políticas de reforma que aquí se entiende debieran ser encarados de manera particular en cada caso.

B. Principales lineamientos de reforma en las políticas de gasto público

En respuesta a los desafíos en materia de erogaciones que fueron presentados a lo largo del documento y atendiendo de manera especial a los aspectos financieros de las diferentes funciones del gasto público, a continuación se presentan los lineamientos más importantes de las reformas sugeridas en las políticas sectoriales en la región.

1. Consolidar la inclusión educativa con mejoras en su calidad

Por lo visto, tal vez los desafíos más complejos e imprescindibles de las políticas públicas se encuentran en el gasto en educación. Hoy los sistemas escolares son poco inclusivos socioeconómicamente, presentan importantes deficiencias en materia de calidad y rendimiento, y no logran consolidarse como palanca del crecimiento y la igualdad. Es necesario combatir la segmentación del aprendizaje por nivel socioeconómico, territorio, género y etnia; sólo la educación podrá dar las bases que sustentan la tan deseada movilidad social y laboral que reducirá las brechas existentes. Las mejoras en la educación también son esenciales para permitir la incorporación del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de productividad que requieren las economías de la región. Ciertamente, existen aspectos específicos del gasto educativo que son reconocidos como imprescindibles para la reversión de los problemas: la disponibilidad de materiales, la incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de aprendizaje, la adecuación de la infraestructura escolar, la capacitación y buenas prácticas de los docentes, así como su asistencia y puntualidad son factores reconocidos por su incidencia positiva sobre el aprendizaje.

No obstante, esos factores parecen insuficientes para revertir las debilidades presentes de los sistemas educativos. Sabiendo que las condiciones del entorno socio económico y cultural determinan en buena parte

el aprendizaje, se debe reconocer la existencia de un círculo vicioso de reproducción intergeneracional de situaciones de vulnerabilidad que debe ser interrumpido. Si bien estos factores son comunes a la totalidad del gasto social, en la educación están depositadas las posibilidades más claras de su reversión.

Por último, y no exclusivamente en relación con la provisión de educación, sino también vinculado con la de salud y otros servicios públicos que puedan estar provistos de manera descentralizada, un desafío adicional es el relativo a las disparidades en las capacidades tanto financieras como de gestión entre los territorios. Lamentablemente no se ha encontrado una solución ideal y consensuada para lidiar con estas dificultades. No obstante, los intentos más recientes de transferencias con asignación específica a ciertos usos predeterminados es una alternativa que merece ser explorada con mayor cuidado, en especial atendiendo a las dificultades de espacio fiscal para ampliar los presupuestos públicos.

2. Reducir la fragmentación de los sistemas de salud y alcanzar la cobertura universal

Teniendo en cuenta la cobertura efectiva en materia de salud resulta insuficiente y desigualmente distribuida, con escasa capacidad para combatir las desigualdades que caracterizan a los países de esta región. Aquí se entiende que el objetivo de lograr cobertura universal en salud es mucho más ambicioso que el enunciado de acceso a “algo” de cobertura para cada ciudadano, sino que todos los habitantes de un país tengan derecho a una cobertura homogénea y suficiente (tanto en cantidad como calidad) que, necesariamente, estará en relación con el financiamiento. La cobertura universal implica equidad de acceso y protección financiera. Desde el punto de vista de las políticas públicas, la cobertura mediante recursos de cobro compulsivo (rentas generales y cotizaciones sobre los salarios) no debiere discriminar por ingresos, lo que suele suceder en esquemas fragmentados donde los trabajadores formales (y en algunos países sus familias) acceden a niveles de cobertura superiores al resto de la población (Titelman, Acosta y Cetrángolo, 2014).

Adicionalmente, aun cuando el objeto de estas páginas sean las políticas públicas, la imagen resultaría muy incompleta si no se incorporara la importancia de la articulación de los servicios sociales con el sector privado a través de los diferentes agentes que lo conforman. Ello incluye aspectos relacionados con la provisión y el financiamiento entre otras formas colaborativas en la relación público-privada. En cada país la presencia del sector privado incide en la modelación de la oferta y financiamiento de la salud (pero también de otros sectores sociales) y condiciona la implementación de las reformas necesarias, imponiendo nuevos desafíos. Menospreciar la regulación adecuada de la presencia privada en los diferentes sectores, en especial salud y educación, implicaría una grave falencia para el logro de sus objetivos.

3. Asegurar pisos de protección social y sistemas previsionales contributivos sostenibles para la población adulta mayor

Debe considerarse que las reformas y desafíos vigentes del sistema se enmarcan en un proceso de cambio demográfico mundial que comprende a todo el mundo y donde la región no constituye una excepción. Tal como se indica en CEPAL (2016) “la caída de la fecundidad y la mayor longevidad han llevado al progresivo envejecimiento de la población mundial. Durante la mayor parte de la historia, las sociedades eran jóvenes y los menores de 20 años constituían el mayor grupo demográfico. A medida que la población envejeció, surgieron las sociedades de adultos jóvenes, en las que el mayor grupo etario pasó a ser la población de entre 20 y 39 años. El continuo envejecimiento de la población dio origen a sociedades adultas, en las que la población de entre 40 y 59 años constituye el mayor grupo. Por último, las poblaciones se convierten en sociedades envejecidas cuando predomina la población de 60 años o más”.

En definitiva, teniendo en cuenta la magnitud del gasto en pensiones de muchos de los países de la región y, en sentido dinámico, las expectativas de maduración de los esquemas y el envejecimiento de la población, se trata de una función del Estado cuyo análisis resulta central para la comprensión de la situación actual y perspectivas fiscales de los países de la región. El desafío aquí consiste en construir y consolidar esquemas que aseguren a la totalidad de la población adulta mayor algún tipo de ingreso que sea suficiente para la satisfacción de las necesidades básicas, que brinde beneficios contributivos que guarden alguna proporcionalidad con los aportes realizados a quienes se han mantenido en el trabajo

formal, reforzando los incentivos para formalizar el empleo. Todo ello en un marco que, de manera simultánea, permita brindar previsibilidad y sostenibilidad en el mediano plazo.

4. Generalizar pisos garantizados de protección de ingresos a través de programas de transferencias monetarias

Aunque sería deseable que no se requirieran programas que aseguren ingresos básicos a los sectores más desfavorecidos, la situación actual y las expectativas del mediano plazo (en especial referidas al mercado de trabajo) impiden imaginar que se pueda prescindir de los programas de transferencias monetarias a los hogares más vulnerables. Así, estos programas integran objetivos de asistencia o reducción de la pobreza en el corto plazo con la superación de la pobreza en el largo plazo mediante estrategias de acumulación de capital humano. Ello se sustenta en la idea de que, dado que las estrategias utilizadas por los más pobres para afrontar los shocks pueden llevar al desahorro en capital humano y a perpetuar la pobreza, una acción que atienda simultáneamente las consecuencias y causas de la pobreza puede interrumpir su reproducción intergeneracional (Villatoro, 2007).

En el futuro cercano, estos programas debieran poder ser expandidos en su cobertura tanto horizontal como vertical, con el objeto de brindar cobertura suficiente a la totalidad de la población que lo requiera. Hoy están bastante difundidos para la atención de las familias con niños y adolescentes, pero quedan grupos importantes de la población por ser alcanzados y, aún en los casos en que los programas efectivamente den cobertura, ésta suele ser muy insuficiente.

5. Fortalecer la inversión pública reorientándola hacia programas con mayor impacto para el desarrollo

Volcando la mirada hacia la estructura actual de la inversión pública para los países de los que se cuenta con información más reciente, puede comprobarse que gran parte de la inversión pública se destina al sector de Transporte. En los extremos, en Belice el 33% del total de recursos destinados a la inversión pública corresponden a dicho sector, mientras que, en Guatemala, dicha cifra asciende al 90%. La baja participación del área energética y de telecomunicaciones se relaciona con la consolidación del proceso de privatización que tuvo lugar en ambos sectores (véase el gráfico 27).

El logro de provisión eficiente de servicios de infraestructura resulta esencial para lograr cohesión espacial, económica y social de una población, no solo porque integran el territorio sino también porque lo dotan de los servicios necesarios para la producción y la mejora de las condiciones y la calidad de vida de los individuos (Correa y Rozas, 2006). En este sentido, el desarrollo de infraestructura genera aumentos de la productividad y, por lo tanto, mayores tasas de crecimiento económico al reducir los costos de producción, facilitar la acumulación de capital humano, la generación de empleo y la diversificación de la estructura productiva (BID, 2015).

C. Principales opciones de reformas en los ingresos públicos de la región

Una vez considerado el marco contextual y las restricciones que el mismo impone a los países de la región, es posible establecer una serie de alternativas o lineamientos generales de reforma tendientes a fortalecer los esquemas vigentes de recursos fiscales. Una forma apropiada de avanzar en el análisis consiste en segmentar las distintas opciones de reforma de acuerdo con los instrumentos disponibles. En primer lugar se hará referencia a los impuestos tradicionales de los sistemas tributarios latinoamericanos para luego dar lugar a la identificación de alternativas novedosas en materia de generación de recursos domésticos.

1. Fortalecer la imposición sobre los ingresos

El escaso efecto redistributivo es una de las principales falencias de la tributación en los países de América Latina y, para revertir esta situación, resulta imperativo aumentar el peso relativo de la tributación directa dentro de la estructura tributaria. En ese sentido, fortalecer el Impuesto sobre la Renta, especialmente el componente que recae directamente sobre las personas físicas, constituye el principal desafío para todos los países y ello requiere recorrer dos caminos paralelos.

Por un lado, la consideración de todas las rentas que fluyen hacia el sujeto gravado dentro de la base gravable del tributo, sean éstas provenientes de la actividad laboral, empresarial, financiera o mixta. El esquema dual, con tasas progresivas para las rentas del trabajo y proporcionales (reducidas) para las rentas de capital, ha venido siendo adoptado por un número creciente de países de la región en los últimos diez años. Esta variante constituye una “escala intermedia” entre el punto de partida representado por la deteriorada situación actual del ISR personal y un “destino final” representado por un esquema global de imposición sobre los ingresos donde los principios de equidad horizontal y vertical queden efectivamente plasmados.

Por otro lado, el desarrollo de los procesos informáticos y el manejo de grandes bases de datos, sumados a los sistemas de retención y percepción en la fuente permiten actualmente avanzar en un diseño tributario que estaba fuera del alcance de las Administraciones Tributarias de América Latina hasta hace unas pocas décadas atrás. Los nuevos mecanismos de intercambio de información entre países amplían su ámbito de influencia, permitiendo la aplicación del criterio jurisdiccional de renta mundial. Sabida la dificultad de los países para gravar efectivamente a los individuos más ricos, la consideración de sobretasas o impuestos adicionales también amerita ser evaluada a pesar de las esperables resistencias.

A pesar de que los países suelen separar el tratamiento de las sociedades respecto del de las personas físicas en las legislaciones sobre el gravamen, es necesario enfatizar que ambos constituyen componentes de un mismo sistema de imposición el cual, en todo caso, pretende gravar la obtención de un flujo de rentas en distintos momentos del tiempo. Más allá del método utilizado para incorporar las utilidades empresariales en la renta gravable en cabeza de los individuos (las variantes van desde la integración total hasta la doble tributación), las reformas deberían tener una visión amplia y global acerca del Impuesto sobre la Renta abarcando los aspectos específicos que afectan tanto a las empresas como a las personas. Así, por ejemplo, los dividendos provenientes de las primeras así como los ingresos de intereses financieros (generalmente deducibles de la base del impuesto) deberían quedar igualados en su tratamiento tributario a fin de evitar sesgos en la estructura de financiamiento de los proyectos empresariales.

2. Redefinir la imposición sobre las rentas generadas por industrias extractivas

En aquellos países productores de hidrocarburos y minerales, más allá de la eventual presencia de una empresa estatal en la explotación económica de estos recursos naturales y su consecuente contribución al financiamiento del Estado, una parte importante de los ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas son aportados por un conjunto acotado de grandes empresas privadas. En ese sentido, el ISR que pagan las sociedades reviste una importancia superlativa como instrumento tributario (así como las regalías entre los no tributarios) destinado a lograr una adecuada apropiación estatal de las rentas generadas en estos sectores.

Es por ello que debe tenerse especial cuidado en el diseño de los regímenes fiscales aplicados toda vez que los gobiernos de los países, en su afán por atraer inversiones de capitales principalmente extranjeros, puedan verse tentados de ofrecer una serie de beneficios tributarios que terminen siendo contraproducentes en términos de los recursos fiscales a percibir en el futuro. El más claro ejemplo está constituido por las cláusulas de estabilidad tributaria que suelen dejar sin capacidad de respuesta a los gobiernos ante cambios en el contexto internacional. Aun cuando éstas no existieran, dado el claro sesgo exportador observado en estas actividades, los países de la región deberían fortalecer todos los mecanismos posibles para asegurar el control de las operaciones de las empresas multinacionales y evitar el traslado de beneficios y la erosión de las bases imponibles.

Para lidiar con la elevada dependencia fiscal respecto a estos recursos, estos países deberían promover reformas tendientes a fortalecer otros impuestos disponibles con menor exposición a la volatilidad de los mercados internacionales. Adicionalmente, y a la vista de la evolución del precio internacional de los hidrocarburos y los minerales durante la última década y la constante incertidumbre acerca de los valores futuros en el mediano plazo, se reconocen los beneficios de los fondos de estabilización y ahorro abastecidos con las rentas extraordinarias generadas en los períodos de bonanza si bien, más recientemente, han aparecido alternativas más flexibles como los programas de cobertura fiscal de los precios internacionales de referencia a través de distintos derivados financieros.

3. Fortalecer la tributación sobre los patrimonios

Además, como parte de un necesario proceso de fortalecimiento de descentralización fiscal, los países de la región deberán realizar un gran esfuerzo para revalorizar el rol de la tributación patrimonial (especialmente el impuesto sobre la propiedad inmueble y sobre vehículos automotores) como fuente de recursos subnacionales. En la gran mayoría de los casos los problemas son los mismos y, por ende, se aplican con cierta generalidad recomendaciones tales como la ampliación de la base gravable (eliminando exenciones y tratamientos especiales), el aumento de alícuotas y la modernización de los catastros y de la administración tributaria subnacional. Dada la gran dependencia respecto de las transferencias provenientes del gobierno central, resulta indispensable reforzar la capacidad institucional y los incentivos de los gobiernos locales para aumentar su caudal de recursos propios. Alternativas como la asignación de nuevas potestades tributarias (sobretasas en el ISR, IVA o selectivos) pueden brindar oportunidades en el marco de un compromiso mutuo entre los distintos niveles de gobierno.

4. Considerar la aplicación del impuesto sobre la transmisión gratuita de bienes

En pos de la equidad que debe prevalecer en el sistema tributario y a pesar de las arduas negociaciones políticas que ello implique, deberá considerarse con mayor seriedad la aplicación de un gravamen sobre la transmisión gratuita de bienes (donaciones, legados y herencias). Ya sea como tributo nacional (Chile, Ecuador, Uruguay, entre otros) o subnacional (Brasil y Argentina) la relevancia de este tipo de imposición no está dada por su generalmente magro resultado recaudatorio sino por sus bajos costos de eficiencia y su incidencia claramente progresiva sobre la distribución del ingreso y de la riqueza. Para ello, es fundamental procurar un diseño del gravamen de carácter personal y global con mínimas exenciones.

La importancia de los impuestos sobre las donaciones y las herencias radica en que es el único instrumento tributario que está diseñado para impactar sobre la concentración de la riqueza, la cual es aún mayor que la ya elevada concentración de ingresos que caracteriza a la región. Como sugiere el reciente documento de CEPAL (2018c), la desigualdad es un fenómeno de raíces variadas e interrelacionadas, las cuales se puede detectar en los ámbitos macroeconómico, productivo, institucional, territorial, cultural y de relaciones de género. Esto, en consecuencia, requiere de la utilización conjunta y coordinada de todos los instrumentos y las estrategias disponibles para desactivar una tendencia a la concentración económica que no sólo no cambiaría por sí sola sino que, de acuerdo a las evidencias regionales y globales, se acentuaría cada vez más debido al propio funcionamiento del sistema económico.

En suma, la imposición directa en conjunto puede y debe ser reforzada en todos sus elementos, tanto aquellos que inciden sobre los flujos de ingresos que determina el mercado (Impuesto sobre la Renta Personal) como los que recaen sobre los stocks de riqueza individual que responden, en gran parte, a cuestiones más estructurales y más complejas de modificar.

5. Considerar la tributación sobre la nómina salarial de manera conjunta con los esquemas prestacionales

Por otra parte, el debate acerca de los impuestos o cargas sobre la nómina salarial destinados a financiar programas de seguridad social no puede encararse de manera aislada. Por el contrario, deben considerarse conjuntamente con los beneficios que ofrecen en materia de protección social. De cualquier manera, aunque el nivel aceptado de contribuciones es resultado de negociaciones colectivas, el nivel de contribución es relativamente bajo en algunos países. La generación de fondos a través de la ampliación

de las contribuciones a la Seguridad Social está asociada, por su naturaleza, con la expansión de la cobertura de la seguridad social. En países como Brasil, Costa Rica y Uruguay, estos instrumentos están vinculados con la introducción de innovaciones para promover la formalización del mercado laboral. Esto crea un círculo virtuoso en el cual mientras más empresas migren hacia la formalidad, mayor será también la recaudación de impuestos y de las contribuciones.

6. Consolidar el IVA corrigiendo efectos distributivos adversos

El Impuesto al Valor Agregado, como ha sido señalado, ha incrementado su recaudación en todos los países a lo largo de las dos últimas décadas. Las sucesivas reformas enfocadas en la generalización y el fortalecimiento de este tributo lo han llevado a ser el principal instrumento generador de recursos tributarios a nivel regional, alcanzando un aceptable grado de maduración, con las excepciones de México, Panamá y Paraguay.

Cualquiera sea el caso, vale mencionar el rechazo que generalmente enfrenta cualquier gobierno que pretende incrementar la alícuota general del IVA. El mismo suele encontrar sus fundamentos en el potencial efecto negativo sobre el crecimiento y el impacto regresivo asociado regularmente al mismo. En cuanto al primero, un estudio muy reciente muestra que el efecto de los cambios tributarios sobre el PIB (el multiplicador tributario) depende de la tasa impositiva original: con un impacto recaudatorio significativo en todos los casos, un aumento de dos puntos porcentuales en la tasa del IVA podría no tener prácticamente ningún efecto negativo en el PIB en países con tasas impositivas bajas como Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Paraguay, y hasta sería levemente expansivo en Panamá con una alícuota actual del 7%; en cambio, el mismo aumento de la tasa impositiva provocaría una caída del producto considerable en países con tasas de IVA relativamente altas como Argentina, Chile y Uruguay (Gunter et al., 2017)²⁵.

Por el lado del impacto distributivo, la mayoría de los países ha contemplado la existencia de tasas reducidas del impuesto para bienes de la canasta básica de consumo. Si bien esta práctica está bastante generalizada incluso en los países desarrollados, los efectos distributivos sobre cada decil de la población de acuerdo a sus ingresos no siempre son los deseados. En muchos casos, deberían revisarse las exenciones objetivas y subjetivas que reducen la base del impuesto. En todo caso, la mirada hacia el futuro en materia de IVA —y esto aplica a todos los países de la región— debería concentrarse en la introducción de mecanismos para morigerar el impacto regresivo de este tributo, por ejemplo, a través de la compensación con programas de transferencias condicionadas destinadas a los hogares de menores ingresos.

7. Redefinir los impuestos selectivos

Otro tipo de impuestos sobre los consumos que puede ser utilizado para incrementar el espacio fiscal son los impuestos selectivos, especialmente aquellos que recaen sobre bienes como las bebidas alcohólicas y azucaradas, el tabaco y los alimentos ricos en grasas, todos cuyo consumo ocasiona externalidades negativas en tanto el precio del bien no alcanza a reflejar los efectos negativos colaterales que resultan de su consumo, sobre terceros o la sociedad en su conjunto. La mayoría de estos productos suele tener una baja elasticidad precio por lo que estos tributos, al menos en un primer momento, generan un rendimiento recaudatorio significativo, si bien apuntan a desalentar el consumo de los primeros. Por ejemplo, la OMS (2009) ha estimado que un incremento del 5-10% en la tasa impositiva al tabaco podría significar un ingreso adicional anual de 1.400 millones de dólares por año para los países de ingreso bajo y 5.000 millones de dólares para países de ingreso medio; un incremento del 50% al impuesto al tabaco podría cubrir cerca de la mitad de los gastos en salud pública en algunos países en desarrollo.

Un caso que merece ser destacado es el de México donde, en el contexto de la reforma tributaria aprobada a finales de 2013, se establecieron i) un impuesto a las bebidas azucaradas y ii) un impuesto ad valorem a los alimentos no esenciales de alto contenido calórico (snacks, postres, chocolate, etc.). Según la OMS (2017), este tipo de experiencias pueden encontrarse también en países como Dinamarca, Finlandia y Francia. De acuerdo a un trabajo de la OPS (2015), se han podido comprobar satisfactorios resultados en términos de recaudación fiscal, reducción de la demanda y de las consecuencias negativas

²⁵ Debe señalarse que, a finales de 2016, el gobierno colombiano logró la aprobación de una reforma la cual, entre otros cambios, incrementó la alícuota del IVA de 16% a 19%. Si bien se cuenta con información estadística hasta el año 2015, es probable que esta modificación haya tenido efectos expansivos sobre el nivel de recaudación global y de los impuestos generales sobre bienes y servicios en dicho país.

asociadas con el consumo de bebidas azucaradas y un mayor consumo de agua potable en escuelas y lugares públicos. Recientemente, Ecuador y Argentina han intentado introducirlos en sus sistemas tributarios aunque terminaron dando marcha atrás con la propuesta.

8. Evaluar la introducción de impuestos ambientales

Ante una creciente preocupación social acerca de los efectos perjudiciales de la contaminación del medio ambiente y la congestión vehicular en los principales centros urbanos de América Latina, los impuestos ambientales ofrecen ciertas ventajas —dentro de la amplia gama de instrumentos disponibles— que merecen ser consideradas en las reformas tributarias futuras. Tomando como referencia lo observado en varios países de la OCDE, podrían realizarse esfuerzos concretos para afianzar el vínculo de la tributación vehicular (la más representativa de este tipo de gravámenes) con las políticas ambientales a través de la adaptación de impuestos tradicionales en función de la eficiencia en el consumo de combustible de los motores, las emisiones de gases contaminantes, el planeamiento urbano y las políticas de transporte. Las opciones no se agotan allí ya que incluyen el últimamente muy estudiado impuesto al carbono (con las recientes experiencias de Chile y México a nivel regional), tributos que gravan la utilización de bolsas plásticas, la generación de residuos contaminantes aéreos, sólidos o líquidos, además de otros mecanismos innovadores que pueden contribuir efectivamente al aumento de los recursos destinados a usos específicos.

9. Reducir la magnitud de los gastos tributarios

De manera más recurrente de lo deseado, los gobiernos de los países se han visto tentados a ofrecer beneficios tributarios y fiscales con el objetivo de atraer inversiones extranjeras, promover la inversión doméstica, favorecer el desarrollo regional y hasta establecer tratamientos diferenciados de acuerdo a características socioeconómicas de los contribuyentes. Las reformas tributarias futuras deberían focalizarse también en analizar detalladamente la conveniencia (costo/beneficio) de mantener la numerosa serie de gastos tributarios y tratamientos especiales que se hallan vigentes en los países de la región. Se requiere, en todos los casos, la realización de informes de evaluación sobre los efectos de estos regímenes especiales para determinar fehacientemente si los mismos justifican su existencia dados los elevados costos recaudatorios que implican al Fisco.

Aunque generalmente son mayores en el IVA, los gastos tributarios vinculados al Impuesto sobre la Renta Corporativa —muchas veces ofrecidos dentro de zonas francas o distritos orientados a la importación/exportación— adquieren una relevancia superlativa ya que el espacio fiscal que brindaría su racionalización habilitaría a los países a reducir, de manera general, el nivel de las tasas del ISR corporativo, alternativa que ha tomado una fuerza creciente desde el momento de aprobación de la reciente reforma tributaria de los Estados Unidos en virtud de la cual se redujo dicha tasa al 21%.

10. Combatir la evasión tributaria tanto a nivel doméstico como internacional

En materia de evasión tributaria es aún largo el camino a recorrer. Por un lado, es necesario continuar y avanzar con el fortalecimiento técnico y operativo de las Administraciones Tributarias, especialmente en lo que tiene que ver con la segmentación de contribuyentes para desplegar estrategias diferenciadas de fiscalización y control así como de contacto con los contribuyentes. El tamaño de la economía informal en los países de la región y la prevalencia de los pequeños contribuyentes requiere alguna adaptación del marco legal y administrativo; los regímenes tributarios simplificados han brindado la posibilidad de facilitar su progresiva formalización con beneficios sobre las bases imponibles de los impuestos como el IVA y el ISR. Sin embargo, es indispensable continuar avanzando en la inclusión financiera de los pequeños contribuyentes a través de mecanismos electrónicos (el desarrollo de la factura electrónica va en ese sentido) que reduzcan el uso de dinero en efectivo y permita, a su vez, controlar las operaciones realizadas a través de cuentas bancarias.

Asimismo, el fortalecimiento de las atribuciones legales y las capacidades de las Administraciones Tributarias nacionales para realizar eficazmente las inspecciones de las grandes corporaciones multinacionales es vital para disminuir la evasión tributaria. En ese sentido, los actuales esfuerzos internacionales para promover el intercambio automático de información entre dichas agencias son medidas cruciales para alcanzar un progreso sostenido en la lucha contra la evasión fiscal internacional. Al igual que

sucede en el ámbito doméstico, es indispensable que los países se comprometan en aumentar el conocimiento y la precisión de las estimaciones cuantitativas en esta materia para avanzar en el control de este fenómeno.

11. Entender la complejidad y aceptar el desafío de las reformas a encarar

En los últimos años, los procesos de reforma tributaria han aumentado en su complejidad al apuntar al logro de múltiples objetivos que van más allá del ya difícil incremento de los recursos tributarios. Han pasado a convertirse en un ejercicio de negociación y reconciliación entre objetivos muchas veces contrapuestos, principalmente la equidad, la eficiencia, la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad ambiental. Es por ello necesario encontrar un balance entre los distintos objetivos para no hacerlos excluyentes sino complementarios.

También es fundamental tener en cuenta los aspectos que hacen a la economía política de las reformas tributarias. Esto requiere ahondar en las especificidades de cada país y, como señala Arenas (2016), deben analizarse las dimensiones económica, técnica, institucional y política. Cada una de ellas impone condicionantes que pueden definir el éxito o fracaso de cualquier reforma tributaria independientemente del objetivo central que persiga. No sólo el contexto doméstico (e internacional) sino, además, el momento en que se plantea la posibilidad de una reforma tributaria resultan cruciales en sus posibilidades de éxito. Dado que suelen implicar una serie de costos políticos, las reformas tributarias tienen que considerar conjuntamente el grado de avance de cada país respecto a los estándares internacionales en cada impuesto o conjunto de impuestos a perfeccionar (y el grado de “ambición” en el objetivo propuesto) así como el momento histórico en el que se busca su introducción en el sistema tributario.

Así, por ejemplo, parece improbable plantear nuevas reformas comprehensivas en países que en años recientes llevaron a cabo tales procesos como en Chile, Colombia o Argentina. Lejos de significar la imposibilidad de incorporar mejoras, en esos casos particulares el énfasis deberá situarse en aspectos de administración tributaria de los tributos ya reformados para elevar los niveles de cumplimiento y asegurar un trato equitativo entre los contribuyentes. Todo avance que permita superar los obstáculos presentes y que tienda hacia ese horizonte de mediano plazo que plantea la Agenda 2030 será provechoso y podrá ser tomado como referencia por otros países de la región para su adaptación a sus propios contextos económicos, sociales e institucionales.

D. Reflexiones finales

Después de haber revisado la evolución de las políticas de gasto e ingresos públicos durante las últimas tres décadas, así como la situación actual de los gobiernos de América Latina, resulta inevitable cierta insatisfacción al comprobar la simultaneidad de dos fenómenos: el crecimiento de la presencia estatal y la debilidad o insuficiencia que esa presencia ha mostrado para lidiar con los graves problemas sociales y económicos que presentan los países de la región. Las dificultades para alcanzar niveles de aceptables de inclusión, equidad e igualdad en el cumplimiento de los derechos siguen siendo la regla.

No obstante, pese a la gran heterogeneidad de situaciones (considerando tanto las diferencias entre países como las variadas políticas de reforma en cada caso) se ha podido comprobar una creciente preocupación por mejorar el impacto de las intervenciones. La trayectoria seguida por el gasto público de los países es el resultado de una variedad de situaciones pero, en general, existe cierta coincidencia en el tránsito desde políticas de gasto condicionadas por la emergencia de los años ochenta, los intentos de mejorar la eficiencia mediante la retracción de la intervención estatal en los años noventa, y, bajo condiciones especiales dominadas por la mayor disponibilidad de recursos y el cuestionamiento a la dirección previa de reformas, la mayor preocupación por mejorar la educación y por ampliar la cobertura de la protección social, lo que implica la revalorización de la necesidad de mejorar la distribución del ingreso y la consolidación de políticas públicas más equitativas.

Hoy, después de los vaivenes que tuvieron manifestaciones diversas en los países y sin haber dado plena satisfacción a ninguno de los objetivos planteados, el desafío es consolidar una síntesis superadora de las diferentes posiciones que se centre en el logro de sectores públicos solventes y eficientes que

permitan mejoras sostenidas y sostenibles en la calidad de las intervenciones, el desarrollo económico y la distribución del ingreso.

Debe considerarse que las múltiples demandas de políticas públicas en los países han sido un obstáculo para el establecimiento de componentes contracíclicos en la política fiscal. Ello es así a pesar de existir un creciente consenso de que se trata de elementos imprescindibles para consolidar una mejora sostenida en la gobernabilidad fiscal y la cohesión social, manteniendo y fortaleciendo los programas de protección social en momentos recesivos o ante un cambio en las condiciones del entorno macroeconómico.

En materia de ingresos, el nivel se encuentra por debajo de su nivel potencial en la mayoría de los países, no sólo por deficiencias en el diseño y administración de los tributos sino principalmente por la elevada evasión impositiva —tanto doméstica como internacional— y por la existencia de cuantiosos gastos tributarios. El Impuesto sobre la Renta Personal continúa siendo el “talón de Aquiles” de los sistemas tributarios de la región, con alícuotas marginales máximas muy inferiores a las de los países desarrollados, niveles de exención demasiado elevados en algunos casos, tratamientos diferenciados para las rentas de capital y tasas inadmisibles de incumplimiento del gravamen. Todo ello desemboca en otro gran déficit a nivel regional: la escasa capacidad redistributiva de la tributación, con estructuras tributarias dominadas por impuestos indirectos regresivos, en una región como América Latina la cual continúa siendo la más desigual del planeta a pesar de los avances logrados durante la década pasada.

A fin de poder contribuir a la definición del set de políticas requerido, se han presentado aquí los principales desafíos por grupos de países y sectores seleccionados. No obstante, no debe perderse de vista que la visión de los desafíos puede ser muy incompleta si no se incorpora la complejidad de abordar objetivos de las políticas públicas que no son inmutables y, en consecuencia, deben ser considerados “blancos móviles” ante los que las respuestas del Estado deben tener la suficiente flexibilidad como para reaccionar ante cambios con diferentes grados de previsibilidad. Algunas de esas modificaciones provienen de factores que, inesperadamente, pueden afectar el entorno macroeconómico, la situación internacional, así como cambios técnicos o en la propia dinámica de cada sector. Otros pueden ser mucho más previsibles, como los cambios en el clima y la demografía que van marcando tendencias para el mediano y largo plazo y demandan una definición más clara de las políticas públicas.

Es preciso, entonces, considerar estrategias de mediano plazo que recorran un sendero de reformas que no es único ni permanente, y debe poder adaptarse a los rasgos de cada política en cada lugar y momento. No solo se trata de discutir el punto final de ese recorrido, sino también el funcionamiento de los sistemas durante un período de transición que, necesariamente, será prolongado y obligará a redefiniciones importantes durante el proceso. Sin duda, la capacidad de los gobiernos para conducir estos recorridos y el poder de negociación de los diferentes sectores involucrados serán cruciales en la definición de cada sendero particular. En diferente grado, cada reforma de las políticas de gasto tiene un impacto específico sobre diferentes sectores de la sociedad que, en función de su poder de negociación o veto, podrán poner límites a las reformas buscadas. A su vez, la movilización de mayores recursos domésticos es una condición necesaria en tanto provee las bases del financiamiento de diversas medidas de política fiscal. La forma en la que se captan los recursos fiscales es tan importante como la forma en la que se gastan o aplican esos recursos, siendo dos caras de una misma moneda y exigiendo una mirada amplia e integradora.

En síntesis, los países de la región se enfrentan hoy con los desafíos de consolidar un grupo flexible de políticas públicas (gasto y financiamiento) que en cada caso logre evitar o morigerar los efectos de situaciones de emergencia, potenciando el crecimiento económico y construyendo sociedades más justas, sostenibles y cohesionadas. Buena parte de estos objetivos se encuentran planteados, asimismo, en la agenda propia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)²⁶. Este documento ha intentado aportar argumentos y evidencia en esa dirección.

²⁶ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por los Estados Miembros de Naciones Unidas incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y enfrentar el cambio climático. Esos objetivos y las 169 metas asociadas tratan de dar continuidad y enriquecer los esfuerzos comenzados por los países al asumir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de guiar la acción de los gobiernos en los próximos 15 años.

Bibliografía

- ANSES (2012), La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. Observatorio de la Seguridad Social, Buenos Aires.
- Arenas de Mesa, A. (2010), Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una experiencia exitosa de política pública en democracia, OIT, Santiago de Chile.
- _____ (2016), Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina, (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), 2016, Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016: Realidades y Perspectivas, Washington DC.
- Bertranou, F., L. Casanova y O. Cetrángolo (2015), “Protección social universal en América Latina: desafíos, experiencias y estrategias para enfrentar la informalidad de los mercados laborales”, en CEPAL/OIT, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, No. 12, Santiago de Chile.
- Brosio, G. y Jimenez, J. P. (2015), “Equalization grants and asymmetric sharing of natural resources: options for Latin America”, Urban Public Economics Review, núm. 21, 2015, pp. 12-63, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Cecchini S. y Atuesta B. (2017), “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión”, Serie Políticas Sociales 224, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1991), Estudio Económico 1990, Vol. I, Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas.
- _____ (2006), “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”. Documento del Trigésimo primer período de sesiones, Montevideo.
- _____ (2010), “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”. Documento del Trigésimo tercer período de sesiones, Brasilia.
- _____ (2012), “Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo.”. Documento del Trigésimo cuarto período de sesiones, San Salvador.
- _____ (2014a), “Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible”. Documento del Trigésimo quinto período de sesiones, Lima.
- _____ (2014b), “Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014. Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas”. Santiago de Chile.
- _____ (2015a), “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento”. LC/G.2645-P. Santiago de Chile.
- _____ (2015b), “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas”. LC/L.3962. Santiago de Chile.

- _____ (2016), “Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible”. Documento de trabajo LC/G.2660 (SES.36/3). Santiago de Chile.
- _____ (2017a), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017. Documento informativo. Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas.
- _____ (2017b), “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible”, (LC/PUB.2017/12-P), Santiago de Chile.
- _____ (2017c), “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento”, LC/PUB.2017/17-P, Santiago de Chile.
- _____ (2018a), “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018: Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030”, (LC/PUB.2018/4-P), Santiago de Chile.
- _____ (2018b), “Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe” (LC/FDS.2/3), Santiago de Chile.
- _____ (2018b), “La ineficiencia de la desigualdad”, Documento del Trigésimo Séptimo Período de Sesiones (LC/SES.37/3-P), Santiago de Chile.
- Cetrángolo O. y Curcio J. (2017), “Financiamiento y gasto educativo en América Latina.” CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 192 (LC/TS.2017/95), Santiago de Chile.
- Cetrángolo O., Curcio J. y Calligaro F. (2017), “Evolución reciente del sector educativo en la región de América Latina y el Caribe. Casos de Chile, Colombia y México.” CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 191 (LC/TS.2017/94), Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2011), “Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina” publicado en La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso. CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2012), “Financing effective social policies and decentralization: impact, challenges and reforms. Latin American cases: Argentina” (mimeo), CEPAL.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A. y Jiménez, J. P. (2009), El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina. Comisión Europea: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL. Bruselas.
- Cetrángolo, O., Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2015), “Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014)”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 165, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.
- Chong, A. y López de Silanes, F. (2005), The Truth About Privatization in Latin America, en Privatization in Latin America: Myths and reality / Alberto Chong, Florencio López-de-Silanes [editors], IADB – The World Bank.
- Correa, G. y Rozas, P. (2006), “Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: Elementos para la toma de decisiones”, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 108 (LC/L.2522-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- Fay, M., y Morrison, M. (2007), Infrastructure in Latin America and the Caribbean: recent developments and key challenges. World Bank Publications, Washington.
- Feldstein, M. (2016), “The Future of Fiscal Policy”, En Blanchard O., Rajan R., Rogoff K., & Summers L. (Eds.), Progress and Confusion: The State of Macroeconomic Policy (pp. 177-182). Cambridge, Massachusetts; London, England: MIT Press.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2017), World Economic Outlook database.
- Fonseca, A. (2006), “Los sistemas de protección social en América Latina. Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas”, (mimeo).
- Gómez Sabaini, J.C., Cetrángolo O. y Morán D. (2014), “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú”, serie Políticas Sociales, N° 208 (LC/L.3882), Santiago, CEPAL.
- Gómez Sabaini, J.C. y Jiménez, J.P. (2017), La tributación en los gobiernos subnacionales. En Gómez Sabaini, J.C., Jiménez, J.P. y Martner, R. (eds.) (2017) Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, CEPAL, Publicación de Naciones Unidas.
- Gómez Sabaini, J.C., Jiménez, J.P. y Martner, R. (eds.) (2017), Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, CEPAL, Publicación de Naciones Unidas.
- Gómez Sabaini, J.C. y Morán D. (2016), “Evasión Tributaria en América Latina: Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno para los países de la región”, División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Santiago de Chile.

- Gunter, S.; Riera-Crichton, D., Végh C. A. y Vuletin, Guillermo (2017), “Non-Linear Distortion-Based Effects of Tax Changes on Output: A Worldwide Narrative Approach”, IDB-DP-540, Department of Research and Chief Economist, IADB, September 2017.
- Hailu, D. y Veras Soares, F. (2009), “Transferencias Monetarias en África y América Latina: una Sinopsis”. *Poverty in Focus*, Nro. 15. del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).
- Hanni, M., Martner, R. y Podestá, A. (2015), “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 116, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J.P., Gómez Sabaini, J.C. y Podestá, A. -Comp.- (2010), *Evasión y Equidad en América Latina*, Serie Documentos de Proyectos N° 309, CEPAL-GTZ, abril.
- Mesa Lago, C. (2004), “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL* N° 84, Santiago de Chile.
- Morán, D. y Pecho Trigueros, M. (2016), “La tributación en los últimos cincuenta años”, en CIAT (2015), *CIAT: 50 años de aporte al quehacer tributario en América Latina*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Ciudad de Panamá.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, publicación de la OCDE.
- OIT (2014), *Panorama Temático Laboral. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2009), *Raising and channeling funds*, Taskforce on innovative financing for health systems, WG-2 Report, June 2009 (Ginebra).
- OMS (2010), *Informe sobre la salud en el mundo: La financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal*, OMS, Ginebra.
- _____ (2017), *Fiscal policies for diet and prevention of non-communicable diseases*, Technical meeting report, 5-6 May 2015, Geneva, Switzerland.
- OPS (2002), *La Salud en las Américas*. Edición de 2002, Washington D.C.
- _____ (2015), *Experiencia de México en el establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública*. México DF, México: OPS.
- PAHO (2011), *Health Information and Analysis Project. Health Situation in the Americas: Basic Indicators 2011*; Washington DC.
- Podestá, A. (2018), *El gasto tributario en América Latina: Tendencias actuales, avances y desafíos*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Podestá, A., Hanni, M. y Martner, R. (2017), “Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe”. Serie *Macroeconomía del Desarrollo* N° 183 (LC/L. 4277), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rivas A. y Scasso M. (2017), “¿Qué países mejoraron la calidad educativa? América Latina en las evaluaciones de aprendizajes”, Documento de trabajo 161, CIPPEC, Buenos Aires.
- Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013), *Más allá de las pensiones contributivas*. Banco Mundial, Buenos Aires.
- Rossignolo, D. (2015), “Estimación del Esfuerzo Tributario en los países de América Latina y el Caribe”, Documento de Trabajo 03/2015, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Panamá.
- Rozas, P. (2010), “América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura”, *Revista CEPAL*, N° 101 (LC/G.2455), Santiago de Chile.
- Rozas, P., Bonifaz, J. L., y Guerra-García, G. (2012), *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Sánchez, R., J. Lardé, P. Chauvet y Jaimurzina, A. (2017), “Inversiones en infraestructura en América Latina. Tendencias, brechas y oportunidades”, Serie *Recursos Naturales e Infraestructura* 187, CEPAL, Santiago de Chile.
- Serebrisky, T., Suárez-Alemán, A., Margot, D., Ramírez, M. C. (2015), *Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, cuánto y quién?* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Titelman, D., Acosta, O. y Cetrángolo, O. (2014), “Universal health coverage in Latin American countries: how to improve solidarity-based schemes”, *Universal Health Coverage in Latin America*, The Lancet, London.
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2016), *Policy Brief: Fiscal Policies and the SDGs*. Disponible en: <http://www.greenfiscalspolicy.org/wp-content/uploads/2016/05/Fiscal-Policies-and-the-SDGs-Briefing-note.pdf>
- Villatoro, P. (2007), “Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras”. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”, Santiago de Chile.
- World Bank (2017), *World Development Indicators 2017*, Washington DC.

Anexo

Anexo estadístico

Cuadro A.1
América Latina. Estructura del gasto público según clasificación económica.
Mayor cobertura institucional disponible
(En porcentajes del PIB)

Año	Gastos corrientes primarios	Gastos de capital	Pago de intereses	Gastos corrientes primarios	Gastos de capital	Pago de intereses
	En porcentajes del PIB			En porcentajes del gasto total		
1990	11,55	3,83	3,04	62,72	20,79	16,49
1991	11,45	3,70	2,53	64,79	20,92	14,29
1992	12,19	4,39	2,28	64,65	23,27	12,08
1993	12,78	4,41	2,12	66,18	22,86	10,97
1994	13,01	4,39	2,12	66,66	22,48	10,85
1995	12,98	4,42	2,34	65,77	22,38	11,85
1996	13,38	4,60	2,12	66,57	22,88	10,55
1997	13,79	4,56	1,98	67,86	22,42	9,72
1998	14,93	4,35	2,22	69,44	20,25	10,31
1999	15,60	4,54	2,47	69,00	20,06	10,94
2000	15,96	4,12	2,49	70,73	18,24	11,03
2001	16,69	4,17	2,51	71,43	17,83	10,74
2002	16,51	4,04	2,57	71,42	17,46	11,12
2003	16,00	4,02	2,86	69,94	17,56	12,50
2004	15,89	4,03	2,51	70,84	17,98	11,18
2005	16,18	4,06	2,45	71,29	17,89	10,81
2006	16,26	4,20	2,32	71,38	18,43	10,19
2007	16,52	4,67	2,05	71,06	20,10	8,84
2008	17,48	4,99	1,78	72,09	20,58	7,33
2009	18,36	5,27	1,73	72,40	20,79	6,81
2010	18,58	4,92	1,66	73,87	19,55	6,58
2011	19,09	4,98	1,69	74,11	19,32	6,57
2012	19,17	5,04	1,62	74,22	19,52	6,26
2013	19,72	5,53	1,63	73,37	20,58	6,06
2014	19,97	5,58	1,76	73,10	20,44	6,46
2015	20,40	4,85	2,07	74,67	17,74	7,59
2016	20,22	4,75	2,11	74,67	17,54	7,78

Fuente: División de Desarrollo Económico, CEPAL.

Cuadro A.2
América Latina. Clasificación funcional del gasto público. Operaciones de gobierno
(En porcentajes del PIB)

Año	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Recreación, cultura y religión	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Gasto social como porcentaje del gasto total
1990	1,94	0,01	5,06	0,12	1,40	0,85	54,65
1991	1,90	0,01	5,34	0,10	1,44	0,78	56,75
1992	2,05	0,01	5,52	0,12	1,62	0,95	58,49
1993	2,24	0,01	5,76	0,14	1,71	1,16	59,41
1994	2,33	0,01	6,00	0,11	1,90	1,15	61,58
1995	2,22	0,02	4,94	0,13	1,62	1,05	59,99
1996	2,24	0,02	5,14	0,15	1,60	1,00	61,02
1997	2,39	0,02	4,40	0,13	1,48	0,87	56,48
1998	2,53	0,02	4,53	0,13	1,56	0,89	56,96
1999	2,94	0,02	4,85	0,14	1,94	0,78	52,09
2000	2,73	0,02	4,68	0,46	2,08	0,62	49,74
2001	2,97	0,04	4,28	0,45	2,24	0,68	48,92
2002	3,25	0,05	4,25	0,15	2,18	0,71	50,49
2003	3,29	0,04	3,92	0,13	1,93	0,58	48,84
2004	3,20	0,04	3,81	0,09	1,93	0,65	49,40
2005	3,26	0,06	3,85	0,11	1,98	0,68	49,92
2006	3,33	0,06	3,94	0,11	2,04	0,81	49,92
2007	3,67	0,07	3,76	0,11	2,10	0,80	50,87
2008	3,84	0,06	3,89	0,12	2,19	0,89	50,76
2009	4,31	0,21	4,47	0,17	2,50	0,92	53,27
2010	4,11	0,20	4,38	0,18	2,54	0,92	53,09
2011	4,09	0,20	4,36	0,16	2,52	0,87	52,70
2012	4,12	0,23	4,29	0,19	2,55	0,85	52,31
2013	4,27	0,23	4,39	0,20	2,62	0,88	52,70
2014	4,25	0,23	4,31	0,20	2,72	0,86	52,22
2015	4,33	0,23	4,52	0,21	2,82	0,87	53,85

Fuente: División de Desarrollo Económico, CEPAL.

Cuadro A.3
Ingresos tributarios en América Latina, por país y grupos de países, 1990-2015
(En porcentajes del PIB)

Países	Grupo	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Argentina	A	13,7	18,7	19,8	24,5	29,1	32,1
Bolivia (Est. Plur. de)	B	8,3	13,8	17,6	20,0	20,3	24,7
Brasil	A	25,5	26,6	29,6	32,8	32,3	32,0
Chile	B	17,0	18,4	18,8	20,7	19,7	20,6
Colombia	B	10,6	15,0	14,6	18,1	18,0	20,8
Costa Rica	C	19,9	15,9	17,7	19,6	20,3	23,1
Ecuador	B	7,3	8,1	10,3	12,1	16,6	21,0
El Salvador	C	10,5	13,0	12,1	13,9	15,1	17,3
Guatemala	C	9,0	10,4	12,4	13,1	12,4	12,4
Honduras	C	16,9	18,9	16,2	17,9	18,1	21,2
México	B	12,4	11,4	13,6	12,6	14,1	17,4
Nicaragua	C	no disp.	10,9	13,0	16,1	18,0	20,9
Panamá	C	15,9	18,4	16,4	14,4	17,3	16,2
Paraguay	B	5,8	12,1	12,6	13,8	16,5	17,9
Perú	B	12,1	15,9	14,7	16,5	17,9	17,1
República Dominicana	C	7,8	10,0	10,8	11,9	12,3	13,7
Uruguay	A	19,6	21,0	21,6	23,9	26,1	27,0
Venezuela (Rep. Bol. de)	B	18,1	12,8	13,6	15,9	11,8	20,9
Grupo A (3 países)		19,6	22,1	23,7	27,1	29,2	30,4
Grupo B (8 países)		11,4	13,4	14,5	16,2	16,9	20,1
Grupo C (7 países)		13,3	13,9	14,1	15,3	16,2	17,8
Promedio AL (18 países)		13,5	15,1	15,9	17,7	18,7	20,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017) "Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe. 1990-2015".

Cuadro A.4
Carga tributaria en países de América Latina por grupo de impuestos, 2015. En porcentajes del PIB

País	Grupo	Renta y ganancias de capital	Seguridad Social	Propiedad	Generales sobre Bienes y Servicios	Selectivos	Comercio Internacional	Otros impuestos
Argentina	A	6,6	7,1	2,8	11,5	1,6	1,9	0,5
Bolivia (Est. Plur. de)	B	5,6	1,4	0,2	9,1	2,6	1,5	4,2
Brasil	A	6,7	8,3	2,0	12,2	0,3	0,6	1,9
Chile	B	7,5	1,4	0,9	8,4	1,5	0,2	0,6
Colombia	B	6,6	2,5	2,3	6,1	1,1	0,6	1,6
Costa Rica	C	4,4	7,8	0,4	4,7	2,8	0,6	2,2
Ecuador	B	4,7	5,0	0,2	6,4	0,7	2,0	1,9
El Salvador	C	6,0	1,9	0,4	6,8	1,1	0,8	0,4
Guatemala	C	3,6	2,1	0,1	4,8	0,9	0,4	0,5
Honduras	C	5,6	3,0	0,5	7,2	3,0	0,8	1,2
México	B	6,8	3,3	0,3	3,9	0,9	0,3	2,0
Nicaragua	C	6,0	5,3	0,1	6,0	2,8	0,6	0,0
Panamá	C	4,1	5,8	0,6	2,6	1,1	0,8	1,1
Paraguay	B	2,7	4,9	0,3	6,8	1,7	1,2	0,4
Perú	B	6,2	2,1	0,4	7,0	0,9	0,2	0,3
República Dominicana	C	4,0	0,0	0,6	4,9	2,7	0,8	0,7
Uruguay	A	5,9	7,4	2,1	7,8	2,0	1,1	0,6
Venezuela (Rep. Bol. de)	B	4,7	0,6	0,0	11,7	1,9	1,6	0,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017) "Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe. 1990-2015".

Cuadro A.5
Estructura de los ingresos tributarios en América Latina, por países, 2015. En porcentajes
de la recaudación tributaria total

País	Grupo	Renta y ganancias de capital	Seguridad social	Propiedad	Generales sobre bienes y servicios	Selectivos	Comercio internacional	Otros impuestos
Argentina	A	20,5	22,2	8,9	35,8	4,9	6,0	1,6
Bolivia (Est. Plur. de)	B	22,8	5,7	0,8	36,9	10,4	6,3	17,2
Brasil	A	20,9	25,9	6,3	38,1	0,8	2,0	6,0
Chile	B	36,4	6,9	4,4	40,8	7,3	1,1	3,1
Colombia	B	31,7	12,1	11,0	29,3	5,5	2,8	7,7
Costa Rica	C	19,1	33,9	1,9	20,4	12,2	2,8	9,7
Ecuador	B	22,4	24,0	1,1	30,6	3,3	9,6	9,0
El Salvador	C	34,5	10,9	2,4	39,3	6,4	4,3	2,2
Guatemala	C	29,1	16,6	1,2	38,6	7,1	3,6	3,9
Honduras	C	26,3	14,1	2,4	33,7	13,9	3,8	5,7
México	B	39,0	18,7	1,8	22,4	5,2	1,4	11,4
Nicaragua	C	28,8	25,2	0,7	28,6	13,5	3,1	0,1
Panamá	C	25,5	36,1	3,8	16,1	6,9	4,9	6,7
Paraguay	B	15,2	27,3	1,7	37,8	9,3	6,4	2,4
Perú	B	36,1	12,4	2,3	40,7	5,5	1,1	1,9
República Dominicana	C	28,9	0,4	4,4	35,5	19,9	6,2	4,8
Uruguay	A	21,9	27,6	7,7	28,9	7,5	4,1	2,2
Venezuela (Rep. Bol. de)	B	22,6	3,0	0,2	55,8	9,3	7,8	1,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017) "Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe. 1990-2015".

Cuadro A.6
Estructura de ingresos tributarios en América Latina, por grupos de países, 1990 y 2015

A. En porcentajes del PIB

	Renta y ganancias de capital	Seguridad social	Propiedad	Generales sobre bienes y servicios	Selectivos	Comercio internacional	Otros impuestos
Grupo A (3 países)							
1990	2,1	5,2	1,6	6,9	1,9	1,1	0,8
2015	6,4	7,6	2,3	10,5	1,3	1,2	1,0
Grupo B (8 países)							
1990	3,7	1,0	0,5	2,4	1,4	1,6	0,7
2015	5,6	2,7	0,6	7,4	1,4	0,9	1,4
Grupo C (7 países)							
1990	2,5	2,4	0,3	2,0	1,2	2,9	2,1
2015	4,8	3,7	0,4	5,3	2,1	0,7	0,9
Promedio AL (18 países)							
1990	3,0	2,3	0,6	3,2	1,4	2,0	1,0
2015	5,4	3,9	0,8	7,1	1,6	0,9	1,1

B. En porcentajes de la recaudación tributaria total

	Renta y ganancias de capital	Seguridad social	Propiedad	Generales sobre bienes y servicios	Selectivos	Comercio internacional	Otros impuestos
Grupo A (3 países)							
1990	10,7	26,5	8,2	35,3	9,8	5,4	4,0
2015	21,1	25,1	7,6	34,6	4,3	4,0	3,4
Grupo B (8 países)							
1990	32,5	9,1	4,1	20,8	12,6	14,3	6,6
2015	27,9	13,3	2,9	37,0	7,1	4,7	7,1
Grupo C (7 países)							
1990	18,9	18,2	2,1	14,7	8,7	21,8	15,6
2015	27,0	20,8	2,3	29,6	11,6	3,9	4,9
Promedio AL (18 países)							
1990	22,2	16,7	4,5	23,8	10,5	14,6	7,7
2015	26,0	18,6	3,8	33,9	7,9	4,3	5,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017) "Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe. 1990-2015".



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Macroeconomía del Desarrollo****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

194. Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015. Tendencias observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas. Oscar Cetrángolo, Javier Curcio, Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán (LC/TS.2018/61), 2018.
193. La construcción de sistemas de información sobre el mercado laboral en América Latina. Sonia Gontero y María José Zambrano (LC/TS.2018/18), 2018.
192. Financiamiento y gasto educativo en América Latina. Oscar Cetrángolo y Javier Curcio (LC/TS.2017/95), 2017.
191. Evolución reciente del sector educativo en la región de América Latina y el Caribe. Casos de Chile, Colombia y México. Oscar Cetrángolo, Javier Curcio y Florencia Calligaro (LC/TS.2017/94), 2017.
190. Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales. Jürgen Weller (LC/TS.2017/76), 2017.
189. Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina, Sonia Gontero y Jürgen Weller (LC/TS.2017/69), 2017.
188. The use of high-frequency indicators in short-term forecasting models. *The case of Latin American and Caribbean countries*, Sandra Manuelito (LC/TS.2017/61), 2017.
187. Metodologías aplicadas en América Latina para anticipar demandas de las empresas en materia de competencias técnicas y profesionales, Marta Novick (LC/TS.2017/37), 2017.
186. El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos, Juan Pablo Jiménez, Ignacio Ruelas (LC/TS.2017/5), 2016.
185. Programas de empleo público en América Latina, Stefano Farné (LC/L.4279), 2016.
184. La concentración de los altos ingresos utilizando datos impositivos. Un análisis para Ecuador, Darío Rossignolo, Nicolás Oliva, Néstor Villacreses, (LC/L.4278), 2016.
183. Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe, Andrea Podestá, Michael Hanni, Ricardo Martner (LC/L.4277), 2016.
182. Estado de situación del sistema nacional de educación y formación técnico profesional de la República Dominicana, Oscar Amargós. (LC/L 4270), 2016.
181. El desafío de aumentar la pertinencia de la formación profesional: propuesta de metodología para vincular profesiones y ocupaciones y para identificar la demanda de calificaciones por sector. Alfredo Sarmiento y Edgar Baldión. (LC/L.4266), 2016.
180. Evolución del empleo y de la productividad en el sector agropecuario en México, Luis Gómez Oliver. (LC/L.4254), 2016.
179. Los desafíos de la protección contra el desempleo: opciones para Colombia y la República Dominicana, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.4253), 2016.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org