

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2017

La movilización de recursos
para el financiamiento del
desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2017

La movilización de recursos
para el financiamiento del
desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Daniel Titelman

Director de la División de Desarrollo Económico

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* es una publicación anual de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La coordinación del informe estuvo a cargo de Daniel Titelman y Ricardo Martner, Director y Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División, respectivamente.

Participaron en la redacción del informe Ivonne González, Miguel Ángel González, Michael Hanni, Juan Pablo Jiménez, Ricardo Martner, Andrea Podestá e Ignacio Ruelas. En el capítulo III se utilizaron insumos preparados por Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121944-9
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058580-4
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358051-6
(versión ePub)

N° de venta: S.17.II.G.9

LC/PUB.2017/6-P

Distr.: General

Copyright © Naciones Unidas, 2017

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00069

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

Prólogo	5
Capítulo I	
La situación fiscal: evolución del déficit, la deuda, el gasto y los ingresos.....	9
Introducción	11
A. Se mantienen las presiones fiscales, aunque con diferencias marcadas entre subregiones	12
B. Los ingresos tributarios cayeron en América del Sur, lo que contrasta con las alzas registradas en Centroamérica y México	14
C. La evolución del gasto público estuvo condicionada por la dinámica de los ingresos fiscales y de la deuda pública	20
D. La deuda pública en América Latina sigue al alza y cae levemente en el Caribe	22
E. Tendencias de la inversión pública: las presiones del ajuste	26
Bibliografía	34
Capítulo II	
Evolución reciente del impuesto sobre la renta, reformas impositivas y medidas para enfrentar el incumplimiento tributario en América Latina.....	35
Introducción	37
A. Si bien existen avances, persiste la baja recaudación de la tributación sobre la renta personal	38
B. La cuantificación sistemática y periódica de la evasión continúa siendo una asignatura pendiente en la mayoría de los países.....	43
C. El poder redistributivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas sigue siendo muy débil en la región	45
D. Durante 2016 los países aprobaron varias modificaciones de sus sistemas tributarios	48
E. Los países de América Latina han adoptado una serie de acciones en materia de cumplimiento tributario y fiscalidad internacional	51
Bibliografía	58
Capítulo III	
Tributación ambiental en América Latina: oportunidades, avances y desafíos	59
Introducción	61
A. Los impuestos ambientales: orígenes, evolución y tendencias actuales	62
1. La aparición de los impuestos ambientales y las reformas pioneras en Europa	62
2. Un enfoque más amplio: los impuestos relacionados con el medio ambiente	65
B. La tendencia global de fijar el precio del carbono abre oportunidades para la región	69
1. El contexto internacional y los instrumentos disponibles	69
2. Experiencias recientes en América Latina	72
C. La reformulación de los impuestos sobre vehículos automotores con fines ambientales.....	76
1. La tributación vehicular: instrumentos múltiples para objetivos múltiples	76
2. Tendencias actuales en los países desarrollados	78
3. Experiencias recientes en América Latina	80
D. La utilización de tributos para atender otros problemas ambientales.....	84
E. Conclusiones y perspectivas para los países de la región	86
Bibliografía	89
Capítulo IV	
El rol de la política fiscal para reducir las desigualdades territoriales: potencialidad, límites y desafíos	91
Introducción	93
A. La desigualdad se manifiesta en profundas brechas territoriales: la importancia del lugar.....	94
B. Asimetrías verticales y horizontales en la disponibilidad de recursos fiscales a nivel subnacional.....	96
C. Las bases gravables más utilizadas a nivel subnacional: la propiedad inmobiliaria y la actividad económica.....	103
1. Impuesto a la propiedad inmobiliaria.....	104
2. Impuestos sobre la actividad económica	104
D. Los sistemas de transferencias intergubernamentales financian la brecha entre gastos e ingresos propios	105
1. Entre las transferencias con fines específicos, sobresalen aquellas destinadas a la educación	106
E. El acceso a crédito amplía el espacio fiscal subnacional, pero también puede intensificar las asimetrías.....	109
Bibliografía	112
Cuadros	
Cuadro II.1 América Latina: tasas marginales máximas y mínimas del impuesto sobre la renta de las personas físicas por países, 1985-2016	40
Cuadro II.2 Ingreso gravable y alícuotas del impuesto sobre la renta personal, alrededor de 2012-2013	41
Cuadro II.3 América Latina: niveles de renta para la aplicación de tasas mínimas y máximas del impuesto sobre la renta, 2007 y 2016	42
Cuadro II.4 América Latina: tasas de evasión del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto sobre la renta, último año disponible	44
Cuadro II.5 América Latina: obligatoriedad de la facturación electrónica, 2016.....	55
Cuadro II.6 América Latina: participación en iniciativas internacionales de transparencia e intercambio de información en materia fiscal, 2016	56

Cuadro III.1	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados): ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales, 2000, 2007 y 2014.....	66
Cuadro III.2	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados): ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales, 2000, 2007 y 2014	67
Cuadro III.3	América Latina: estimaciones de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) según las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN) presentadas a junio de 2016	70
Cuadro IV.1	América Latina (10 países): estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, alrededor de 2015.....	100

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina (17 países): resultado fiscal global y variación de la deuda pública del Gobierno central, 2015-2016	12
Gráfico I.2	América Latina (17 países): variación del ingreso y del gasto público, 2015-2016.....	14
Gráfico I.3	El Caribe (13 países): variación del resultado global y de la deuda pública del Gobierno central, 2015-2016	14
Gráfico I.4	América Latina y el Caribe: ingreso público desagregado del Gobierno central, 2015-2016	15
Gráfico I.5	América Latina (17 países): variación de los ingresos tributarios, 2015-2016	16
Gráfico I.6	El Caribe (13 países): variación de los ingresos públicos totales por fuente de ingreso, 2015-2016	19
Gráfico I.7	América Latina y el Caribe: gasto público desagregado del Gobierno central por subregiones y grupos de países, 2015-2016	20
Gráfico I.8	América Latina (17 países): gastos de capital y variación con respecto al año anterior, 2016	21
Gráfico I.9	El Caribe (13 países): variación del pago de intereses con respecto al año anterior y peso relativo a los ingresos totales, 2016.....	22
Gráfico I.10	América Latina: deuda pública bruta del Gobierno central y del sector público no financiero, 1990-2016	23
Gráfico I.11	Brecha entre la deuda del Gobierno central y la deuda del sector público no financiero, 2008 y 2016.....	23
Gráfico I.12	América Latina y el Caribe: deuda pública bruta y neta del Gobierno central, 2008-2016	25
Gráfico I.13	América Latina y el Caribe: tasas de inversión pública, 2000, 2014 y 2015.....	27
Gráfico I.14	Tasas de inversión pública por niveles de gobierno, 2000-2015.....	28
Gráfico II.1	América Latina (15 países): recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas, 2005-2015.....	38
Gráfico II.2	América Latina: evolución de las tasas marginales máximas y mínimas del impuesto sobre la renta de personas físicas, 1985-2016.....	39
Gráfico II.3	América Latina: pérdidas tributarias estimadas debido a la evasión del impuesto al valor agregado (IVA), 2015	44
Gráfico II.4	América Latina (18 países) y Unión Europea (28 países): reducción del coeficiente de Gini debido al impuesto sobre la renta de las personas físicas, 2004-2014.....	46
Gráfico II.5	América Latina (18 países) y Unión Europea (28 países): tasa media efectiva del decil X, alrededor de 2014	47
Gráfico II.6	América Latina (18 países) y Unión Europea (28 países): participación del impuesto sobre la renta de las personas físicas proveniente del decil X en el total de la recaudación, alrededor de 2014.....	47
Gráfico III.1	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados): estructura de la tributación ambiental, 2014	68
Gráfico III.2	Países seleccionados: tasa de los impuestos al carbono, 2016.....	74
Gráfico III.3	Ecuador: estructura del parque automotor según cilindrada del motor del vehículo	81
Gráfico IV.1	América Latina (10 países y países seleccionados): brecha del PIB per cápita por país, 2012-2015.....	95
Gráfico IV.2	América Latina (10 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): coeficiente de variación del PIB per cápita, 2012-2015.....	96
Gráfico IV.3	América Latina (10 países): ingresos tributarios según nivel de gobierno, 2015	97
Gráfico IV.4	América Latina (países seleccionados): evolución de la estructura de los ingresos tributarios totales de los gobiernos subnacionales, 2000-2015.....	99
Gráfico IV.5	América Latina (4 países): rango de importancia de los ingresos propios respecto a los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, 2003, 2008 y alrededor de 2015	101
Gráfico IV.6	América Latina (países seleccionados): evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales por tipo de impuesto, 2000-2015	103
Gráfico IV.7	América Latina (10 países): valor de las transferencias de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales, 2000-2015	106
Gráfico IV.8	América Latina (países seleccionados): evolución de la deuda subnacional, 2004-2015.....	110
Gráfico IV.9	América Latina (5 países): evolución de la deuda subnacional por países, 2004-2015	110
Gráfico IV.10	América Latina (5 países): composición de la deuda subnacional, alrededor de 2015.....	111
Gráfico IV.11	Argentina, Brasil y México: niveles de endeudamiento subnacional respecto a los ingresos totales, 2015.....	111

Recuadros

Recuadro I.1	Tendencias de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables	17
Recuadro I.2	Escenarios de la dinámica de la deuda pública de América Latina hacia el horizonte 2030.....	24
Recuadro III.1	Externalidades ambientales e impuestos pigouvianos.....	63
Recuadro III.2	Tendencias regionales de la tributación sobre los combustibles en América Latina	84
Recuadro IV.1	América Latina: aproximaciones a la autonomía fiscal	98
Recuadro IV.2	América Latina: impacto de la asignación concentrada de recursos naturales no renovables sobre las disparidades territoriales de los ingresos fiscales subnacionales	101

Prólogo

Para 2017 se espera que el crecimiento de la economía y el comercio mundial sea superior al observado en 2016. Sin embargo, estas mejoras en la dinámica de crecimiento se dan en un contexto de incertidumbres y riesgos cada vez mayores. En particular, cabe destacar el incremento de las tendencias proteccionistas, que ha puesto en tensión al comercio mundial en medio de complejas dinámicas financieras y de crecimiento.

La trayectoria de la política fiscal en los países de la región no escapa a los vaivenes de la economía mundial y ha estado muy influida por el —relativamente lento— ritmo de crecimiento y el comercio mundial, y por la evolución de los precios de los principales bienes exportados por la región, en particular materias primas como hidrocarburos y minerales y metales. A lo anterior se suman incertidumbres producto del debate en torno a la reforma fiscal en los Estados Unidos. Entre las principales medidas que se incorporarían en esa reforma cabe mencionar la propuesta de aplicar un impuesto del 20% a las importaciones, que implicaría, según diversas estimaciones, una significativa apreciación del dólar (en torno al 25%), que tendría importantes impactos macroeconómicos a nivel mundial, en particular en el comercio y los flujos financieros.

En este contexto, durante 2016 el promedio del déficit fiscal se mantuvo estable en los países de América Latina respecto de los valores observados en 2015 y se ubicó en un 3,0% del PIB por segundo año consecutivo. Esto fue consecuencia de un aumento del pago de intereses que fue compensado con un aumento de los ingresos públicos. El resultado primario, en el que se descuenta el pago de intereses, también mejoró levemente y mostró un déficit del 0,8% del PIB.

Las diferencias en el desempeño macroeconómico de los países, así como entre los distintos tipos de especialización productiva, se reflejan en una gran diversidad de situaciones fiscales en la región. En el norte de la región —el istmo centroamericano, Haití, México y República Dominicana— se observa una mejora en las cuentas fiscales. El déficit fiscal medio continuó disminuyendo (de un 2,4% del PIB en 2015 a un 2,2% del PIB en 2016). Destaca el caso de México, donde el déficit del sector público federal también se redujo de un 3,5% del PIB en 2015 a un 2,7% del PIB en 2016, producto de la evolución favorable de los ingresos públicos. Este comportamiento difiere del de los demás países de la región que son exportadores de hidrocarburos, en los cuales el déficit fiscal aumentó.

En América del Sur el déficit fiscal empeoró y pasó del 3,6% del PIB en 2015 al 4,0% del PIB en 2016, lo que indica que la caída de los ingresos públicos, que ya se había iniciado en 2013, se agravó en 2016, y llegó al 20,3% del PIB (20,8% del PIB en 2015). Por su parte, el gasto público disminuyó levemente, del 24,4% del PIB al 24,3% del PIB en el mismo período, lo que muestra que el aumento del gasto corriente fue compensado con creces con una reducción en los gastos de capital.

Se estima que en el Caribe de habla inglesa y holandesa el déficit fiscal se redujo significativamente (del 2,6% del PIB en 2015 al 0,7% del PIB en 2016). Esto se debe, principalmente, al alza de los ingresos públicos (del 28,1% del PIB al 28,8% del PIB en el mismo período), en algunos casos por ingresos extraordinarios asociados con programas de ciudadanía por inversión. En cambio, se observa una reducción en los gastos públicos (del 30,5% del PIB al 29,5% del PIB).

La deuda pública bruta para el conjunto de los países de América Latina ha mantenido una trayectoria ascendente y alcanzó un promedio del 37,6% del PIB en 2016, es decir que tuvo un incremento de 1,7 puntos porcentuales del PIB en relación con 2015. Esta tendencia se evidenció en 16 de los 19 países de la región, siendo el Brasil el país con el mayor nivel de deuda pública (70,5% del PIB), seguido por la Argentina (57,9% del

PIB), Honduras (46,6% del PIB) y el Uruguay (46,3% del PIB). En el otro extremo, el Paraguay presenta el nivel de deuda pública más bajo de la región (19,6% del PIB), seguido por el Perú (20,8% del PIB) y Chile (21,1% del PIB).

Al considerar la deuda neta, el nivel de endeudamiento de algunos países cambia significativamente. El Brasil alcanza en 2016 una deuda neta del Gobierno general del 45,2% del PIB (65% de su deuda bruta), Chile muestra una deuda neta del Gobierno central del 3,3% del PIB y el Uruguay mantiene una deuda neta del sector público no financiero del 20,4% del PIB, casi la mitad de su deuda bruta. Si bien la región aumentó su nivel medio de deuda pública en 2016, la tasa de crecimiento de la deuda ha disminuido dado que los países han optado por un endeudamiento más bien moderado en un contexto de sostenibilidad de las cuentas públicas.

Como reflejo de la consolidación fiscal se observa en 2016 una reducción media de los gastos públicos de capital de 0,1 puntos porcentuales del PIB para el conjunto de América Latina, aunque es importante destacar la mayor caída observada para el promedio de los países de América del Sur (0,5 puntos porcentuales del PIB). En esta versión del *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017* se examina la dinámica de la inversión pública en la región, en cuya trayectoria se observan importantes recortes, aunque no en todos los países. Ante este escenario, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado la importancia de proteger la inversión pública a la hora de considerar medidas de consolidación fiscal, dado el efecto positivo de la inversión público-privada en el crecimiento económico de mediano plazo.

Asimismo, en este *Panorama Fiscal* se analiza la necesidad de fortalecer la presión tributaria, no solamente para proteger la inversión pública, sino también para atender las necesidades de los gastos permanentes, en particular el gasto social. A pesar de los avances observados en los últimos años, en varios países de la región aún hay mucho camino por recorrer respecto de la carga tributaria. Particular atención merece la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que sigue siendo muy baja en comparación con otros países del mundo, incluso cuando se toman en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo. Como se plantea en el capítulo II, en la región este impuesto sigue padeciendo de debilidades estructurales agravadas por los altos niveles de evasión.

Los estudios de la evasión fiscal del impuesto sobre la renta de las personas físicas señalan que en los países de América Latina la recaudación por este concepto es significativamente menor que la que cabría esperar dado el nivel actual del impuesto, lo que ha redundado en una pérdida de su capacidad redistributiva, algo muy diferente de lo que se observa en los países de la Unión Europea.

Además de la evasión del impuesto sobre la renta de las personas físicas, debe agregarse la evasión de otros impuestos clave para la región como el impuesto sobre la renta corporativa y el impuesto al valor agregado, que sigue siendo alta. La CEPAL ha estimado que en 2015 los países de la región perdieron alrededor de 340.000 millones de dólares (6,7% del PIB) por la evasión de estos tres impuestos, lo que supone una pérdida de recursos que duplica con creces el valor total de los gastos de capital de los Gobiernos centrales de América Latina (alrededor de 150.000 millones de dólares en 2015).

Los países de la región han hecho esfuerzos por enfrentar el desafío de la evasión fiscal tanto a nivel interno como internacional. Como se detalla en el capítulo II, muchos países han tomado medidas importantes para enfrentar este fenómeno, destacándose los avances en la facturación electrónica así como los logros en el área de la tributación internacional.



En el capítulo III se pasa revista a los avances en materia de tributación ambiental en los países de la región, a partir de la información estadística disponible y el relevamiento de experiencias recientes (exitosas o no), para identificar lecciones que puedan servir a los países en futuras reformas tributarias. Se examina el caso de América Latina, en que existen numerosos tributos con determinadas bases imponibles que resultan relevantes desde el punto de vista ambiental, pero cuyo diseño y funcionamiento aún responden a una lógica meramente recaudatoria.

Por último, en el capítulo IV se examinan las disparidades territoriales y sus implicancias para el diseño y la configuración de la política fiscal de los países de la región. Las capacidades fiscales son distintas tanto entre niveles de gobierno, como entre los propios gobiernos subnacionales, situación que tiene repercusiones directas en la cobertura y la calidad de la provisión de los bienes y servicios públicos en los territorios. A raíz de estas diferencias, los Gobiernos centrales y gobiernos subnacionales han recurrido a las transferencias intergubernamentales, inicialmente en el sector educativo, y al endeudamiento, con la finalidad de atender los desequilibrios y financiar el gasto público. Hasta el momento, el examen de la política fiscal, más que mostrar una reducción de las disparidades territoriales, ha dejado entrever importantes desafíos institucionales en los países de la región.

Alicia Bárcena

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



CAPÍTULO

La situación fiscal: evolución del déficit, la deuda, el gasto y los ingresos

Introducción

- A. Se mantienen las presiones fiscales, aunque con diferencias marcadas entre subregiones
- B. Los ingresos tributarios cayeron en América del Sur, lo que contrasta con las alzas registradas en Centroamérica y México
- C. La evolución del gasto público estuvo condicionada por la dinámica de los ingresos fiscales y de la deuda pública
- D. La deuda pública en América Latina sigue al alza y cae levemente en el Caribe
- E. Tendencias de la inversión pública: las presiones del ajuste

Bibliografía

Introducción

En 2016 las cuentas fiscales de los países de la región siguieron mostrando tendencias divergentes, lo que refleja diferencias sustanciales en la dinámica de la demanda interna, en las iniciativas fiscales y en los efectos positivos y negativos asociados con los choques en los términos de intercambio. Esta dinámica se revela más claramente al comparar el norte de la región (los países del istmo centroamericano, Haití, México y la República Dominicana) con los países de América del Sur.

En el primer grupo, se registró una mejora del resultado fiscal en 2016 (de 0,2 puntos porcentuales del PIB, lo que corresponde a un déficit del 2,2% del PIB) que fue acompañada de un aumento de los gastos de capital. Cabe resaltar que los ingresos públicos aumentaron sustancialmente entre los países del norte de la región. En particular, destaca la recaudación del impuesto sobre la renta, que impulsó un incremento de la carga tributaria. En cuanto a la deuda pública, aunque la variación fue moderada (1,1 puntos porcentuales del PIB), cuando se la compara con el resultado primario obtenido en estos países (-0,2% del PIB en 2016), su incremento resulta algo superior a lo esperado.

En cambio, en América del Sur, a pesar de haberse registrado una reducción significativa de los gastos de capital (0,5 puntos porcentuales del PIB), el déficit fiscal se amplió del 3,6% del PIB al 4,0% del PIB, impulsado por un aumento del servicio de la deuda y un incremento del gasto corriente primario. A estos aumentos se suma la caída de los ingresos fiscales, de 0,5 puntos porcentuales del PIB en promedio, originada por un declive de la recaudación tributaria como resultado de la desaceleración de la demanda interna y por nuevas reducciones de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. A pesar de esta situación, la evolución de la deuda pública ha sido moderada, con un aumento (2,5 puntos porcentuales del PIB en 2016) acorde con los requerimientos para financiar el déficit primario.

La situación fiscal es distinta en el Caribe de habla inglesa y neerlandesa, dadas las fuertes presiones fiscales que enfrentan los países de esta subregión debido a su alto nivel de deuda pública. Aunque el peso del endeudamiento ha bajado levemente en 2016 (1,5 puntos porcentuales del PIB en promedio), su sostenibilidad a largo plazo no deja mucho espacio para políticas fiscales activas de corto plazo. En los últimos años el déficit fiscal de estos países ha tendido a mejorar, alcanzando un monto estimado del 0,7% del PIB en 2016, producto de las medidas adoptadas para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública y de efectos transitorios provenientes de ingresos extraordinarios.

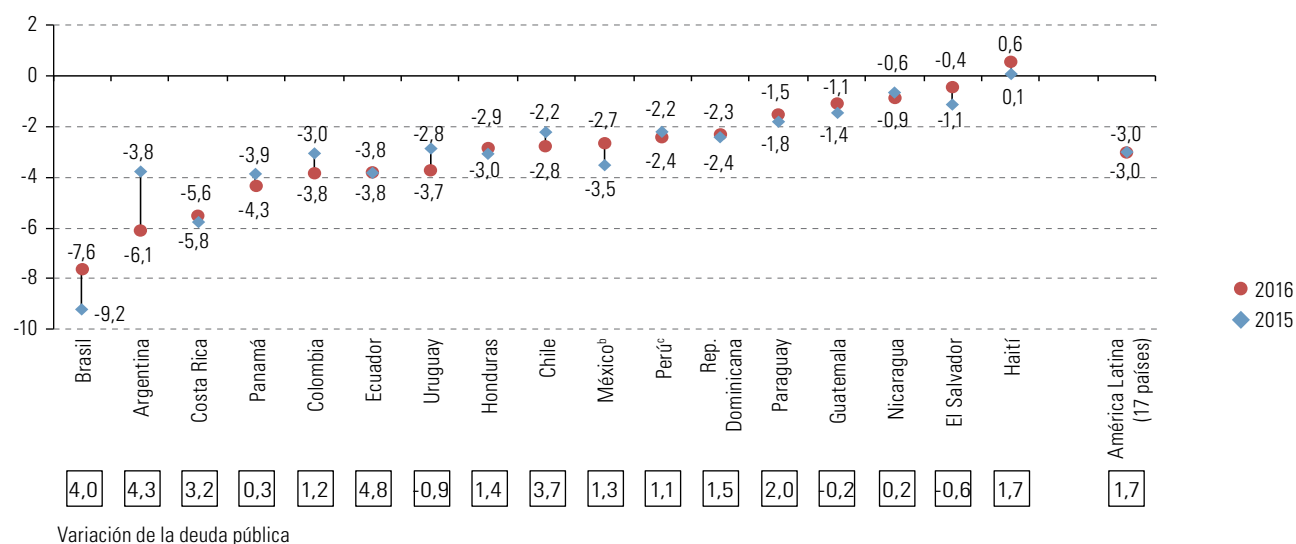
En este contexto, además de detallar la evolución de las cuentas fiscales en la región, resulta importante retomar un tema fundamental: la inversión pública. Como se adelantó en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (CEPAL, 2015a), existe bastante evidencia de la importancia de proteger la inversión pública a la hora de considerar medidas de consolidación fiscal, pues su impulso al crecimiento económico de mediano plazo es relevante. Para alimentar el diálogo regional, en la última sección de este capítulo se revisa el estado de la inversión pública, considerando la cobertura más amplia posible. Se observa que la inversión pública está experimentando importantes recortes en la región, aunque no en todos los países. También se revela la heterogeneidad de actores que ejecutan la inversión pública, lo que refuerza la necesidad de coordinar esfuerzos tanto entre niveles de gobierno como entre el Gobierno general y las empresas públicas.

A. Se mantienen las presiones fiscales, aunque con diferencias marcadas entre subregiones

El déficit fiscal de los países de América Latina no varió en 2016, manteniéndose en un 3,0% del PIB por segundo año consecutivo en los 17 países considerados. Al mismo tiempo, el nivel de la deuda pública del Gobierno central llegó al 37,9% del PIB en promedio en estos países, representando un aumento de 1,7 puntos porcentuales del PIB frente un aumento de 2,5 puntos porcentuales del PIB en 2015. Como se observa en el gráfico I.1, al nivel de los países los resultados fueron diversos, reflejando diferentes tendencias económicas entre el norte y el sur de la región. En general, los países de América del Sur muestran los aumentos más destacados en términos de déficit fiscal y deuda pública. En cambio, ambos indicadores se han estabilizado o han mejorado últimamente en los países del norte, aunque en algunos casos la deuda pública sigue mostrando una tendencia alcista.

Gráfico I.1

América Latina (17 países): resultado fiscal global y variación de la deuda pública del Gobierno central, 2015-2016^a
(En porcentajes del PIB)



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

^a Las cifras del resultado fiscal de 2016 son preliminares. En el caso de la deuda pública, se consideraron las últimas cifras disponibles de 2016.

^b Cobertura del sector público federal.

^c Cobertura del gobierno general.

En el sur de la región, el efecto negativo del ciclo y las nuevas bajas de los precios internacionales de los recursos naturales no renovables incidieron en un empeoramiento del déficit fiscal, que se incrementó del 3,6% del PIB en 2015 al 4,0% del PIB en 2016. La deuda pública en América del Sur aumentó 2,5 puntos porcentuales del PIB en promedio, aunque esto refleja el resultado primario (-1,6% del PIB en promedio en 2016) y la evolución de los tipos de cambio y las tasas de interés.

En cambio, en el norte de la región (el istmo centroamericano, Haití, la República Dominicana y México) el déficit fiscal se redujo 0,2 puntos porcentuales del PIB, llegando al 2,2% del PIB. En gran medida, este resultado refleja el impacto positivo de la dinámica de la demanda interna en estos países sobre los ingresos fiscales. En cuanto a la deuda pública, si bien su variación fue moderada (1,1 puntos porcentuales del PIB), al compararla con el resultado primario de estos países (-0,2% del PIB en 2016), su incremento resulta algo más alto de lo esperado.

A nivel de los países se observan aumentos del déficit de 0,5 puntos porcentuales del PIB o más en la Argentina (2,4 puntos porcentuales del PIB), el Uruguay (0,9 puntos porcentuales del PIB), Colombia (0,8 puntos porcentuales del PIB), Chile (0,6 puntos porcentuales del PIB) y Panamá (0,5 puntos porcentuales del PIB). Esta variación del déficit conllevó en muchos casos un aumento de la deuda pública, que coincide con el tamaño del déficit primario y la desaceleración económica frente a las tasas de interés pagadas. Sin embargo, se registraron aumentos menores de la deuda pública en los casos de Panamá (0,3 puntos porcentuales del PIB) y el Perú (1,1 puntos porcentuales del PIB), y una disminución en el Uruguay (-0,9 puntos porcentuales del PIB).

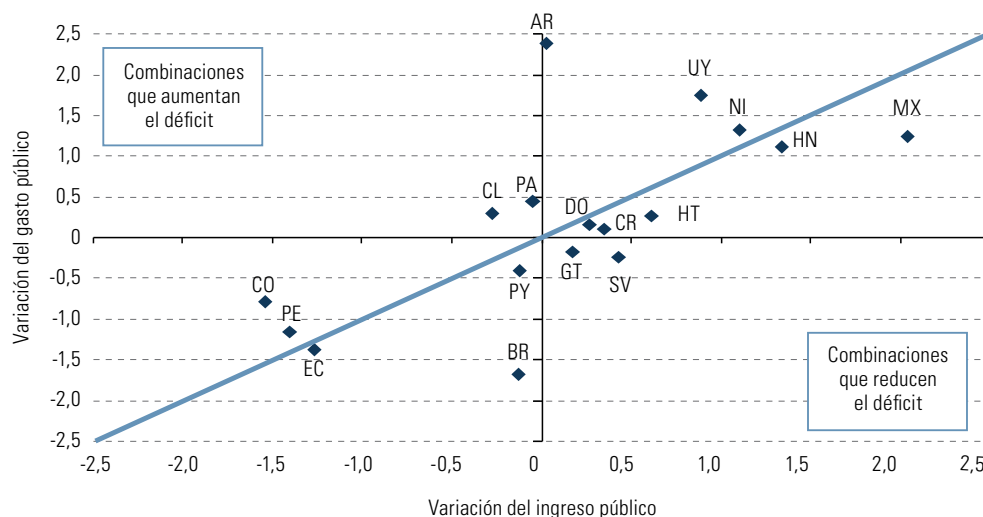
Por otro lado, hubo mejoras de al menos 0,5 puntos porcentuales del PIB en el resultado fiscal del Brasil (1,6 puntos porcentuales del PIB), México (0,9 puntos porcentuales del PIB), El Salvador (0,7 puntos del PIB) y Haití (0,5 puntos del PIB). Entre estos países destaca la variación de la deuda pública de México (2,7 puntos porcentuales del PIB), que superó el déficit primario (0,3 puntos porcentuales del PIB), principalmente debido a la asunción por parte del Gobierno federal de los pasivos laborales de PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en el marco de la reforma energética de 2013. En cambio, en El Salvador disminuyó el peso de la deuda pública con respecto al producto (-0,6 puntos porcentuales del PIB) como consecuencia de la reducción del déficit fiscal.

Las variaciones del déficit fiscal en la región —y, por extensión, de la deuda pública— reflejan la evolución de los ingresos públicos y el manejo del gasto por parte de las autoridades económicas en cada país frente a la coyuntura actual. Como se muestra en el gráfico I.2, en la mayoría de los países la variación del gasto público obedeció a la evolución de los ingresos públicos —la línea recta de 45° muestra una concordancia exacta entre ambos indicadores—, lo que explica las variaciones menores del déficit público en estos casos. A pesar de la caída de los ingresos públicos, algunos países optaron por aumentar el gasto público (Chile y Panamá) o reducirlo moderadamente (Colombia). Por otro lado, en algunos países un alza de los ingresos públicos fue acompañada de un mayor aumento de los gastos públicos (Nicaragua y Uruguay). Destacan los casos de la Argentina y el Brasil, donde los gastos totales variaron significativamente, pero los ingresos no se modificaron mucho de un año a otro. En el caso de la Argentina, se trata de un alza del pago de intereses (del 1,8% del PIB en 2015 al 3,8% del PIB en 2016). En cambio, en el Brasil se destaca la caída del servicio de la deuda pública (del 7,3% del PIB en 2015 al 5,2% del PIB en 2016).

En el Caribe se aprecia una reducción importante del déficit fiscal en 2016 con respecto a 2015, del 2,6% del PIB a un valor estimado del 0,7% del PIB. Esto se debe principalmente a la mejora del déficit fiscal en Belice y Dominica, aunque en otros países también se observan avances (véase el gráfico I.3). Esta tendencia favorable repercutió asimismo en la evolución de la deuda pública, que disminuyó 1,5 puntos porcentuales del PIB en promedio en la subregión.

Gráfico I.2

América Latina (17 países):
variación del ingreso y del
gasto público, 2015-2016^a
(En porcentajes del PIB)

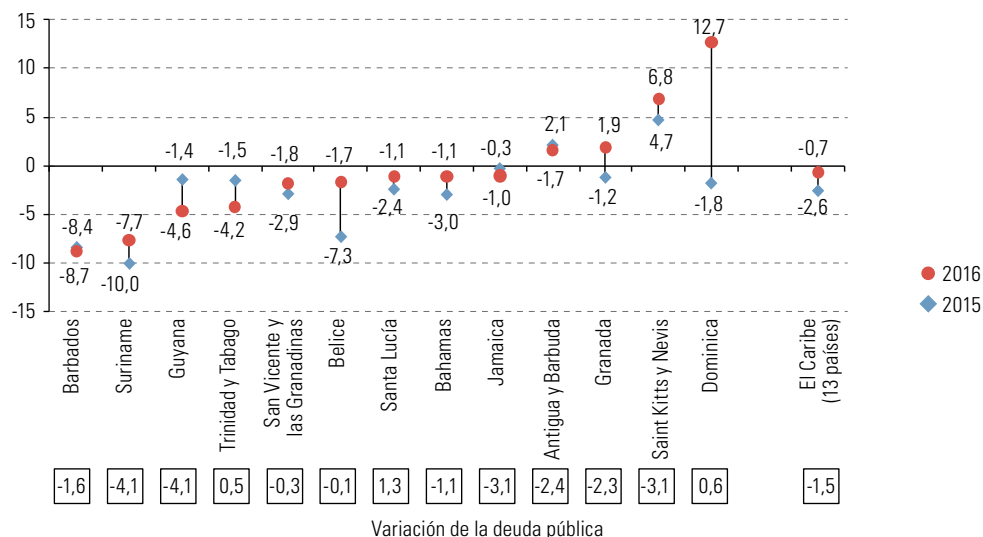


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a En el caso del Perú, la cobertura corresponde al Gobierno general; en el caso de México, al sector público federal.

Gráfico I.3

El Caribe (13 países):
variación del resultado
global y de la deuda pública
del Gobierno central,
2015-2016^a
(En porcentajes del PIB)



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

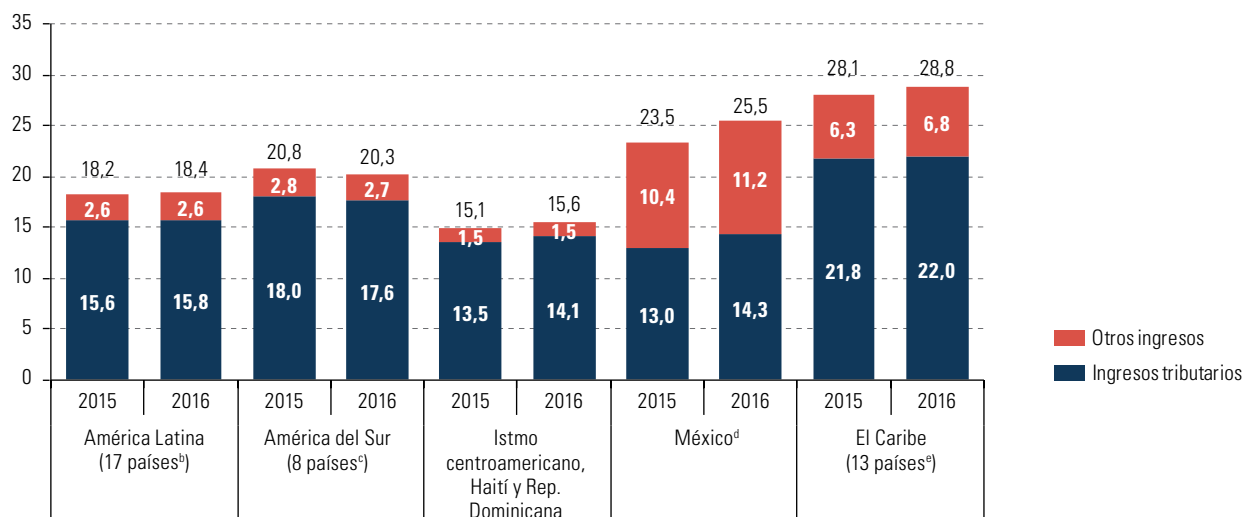
^a Cifras preliminares en promedios simples. En los casos de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, las cifras de 2016 corresponden al acumulado de 12 meses del período que termina en septiembre.

B. Los ingresos tributarios cayeron en América del Sur, lo que contrasta con las alzas registradas en Centroamérica y México

En América Latina los ingresos totales aumentaron levemente con respecto al producto en 2016, alcanzando un 18,4% del PIB en el promedio de los 17 países abarcados (véase el gráfico I.4). Este resultado se debe al alza de los ingresos públicos en México (2,0 puntos porcentuales del PIB) y en el istmo centroamericano, Haití y la República Dominicana (0,5 puntos porcentuales del PIB), dado que en América del Sur se registró una caída importante de estas entradas (0,5 puntos porcentuales del PIB).

Gráfico I.4

América Latina y el Caribe: ingreso público desagregado del Gobierno central, 2015-2016^a
(En porcentajes del PIB)



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

^a Cifras preliminares en promedios simples. La suma de las cifras puede no ser exacta debido al redondeo.

^b Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^c Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Cobertura del Gobierno general en el caso del Perú.

^d Cobertura del sector público federal.

^e Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. En los casos de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, las cifras de 2016 corresponden al acumulado de 12 meses del período que termina en septiembre.

Esta dinámica se explica principalmente por las diferencias que se observan en la evolución de la recaudación tributaria de la región. En 2016 se registró un aumento notable de la presión tributaria en México (1,3 puntos porcentuales del PIB) y en el istmo centroamericano, Haití y la República Dominicana (0,6 puntos porcentuales del PIB). Resulta importante subrayar que los ingresos tributarios aumentaron en todos los países de este grupo (véase el gráfico I.5). En cambio, en América del Sur bajaron 0,4 puntos porcentuales del PIB, registrándose reducciones en seis de los ocho países con información disponible.

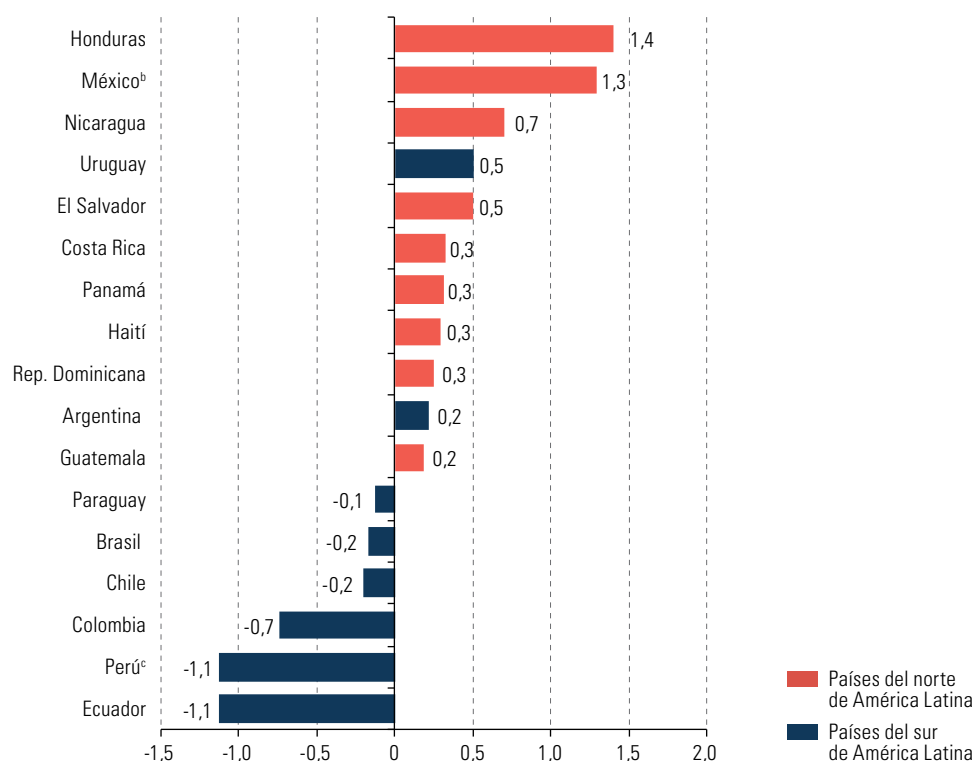
En el norte de la región, un factor clave del buen desempeño de los ingresos tributarios fue el fortalecimiento de la recaudación del impuesto sobre la renta. En México, donde los ingresos tributarios aumentaron 1,3 puntos porcentuales del PIB, la recaudación de ese impuesto registró un alza de 0,8 puntos porcentuales del PIB, debido sobre todo a una mayor cantidad de contribuyentes —especialmente de personas físicas, cuyo número se duplicó durante el año—, aunque también se incrementaron los pagos del impuesto, de acuerdo con el mayor dinamismo del mercado interno. En particular, se registró un aumento importante de los pagos del impuesto sobre la renta de las industrias manufactureras, reflejando en parte el alza de los volúmenes exportados a los Estados Unidos durante el año.

Del mismo modo, el dinamismo latente de la demanda interna en el istmo centroamericano y la evolución favorable de los términos de intercambio incidieron en aumentos de la recaudación del impuesto sobre la renta, los que impulsaron los ingresos tributarios totales en Honduras (1,4 puntos porcentuales del PIB), Nicaragua (0,7 puntos porcentuales del PIB), El Salvador (0,5 puntos porcentuales del PIB) y Costa Rica (0,3 puntos porcentuales del PIB). En Guatemala, el alza de la recaudación de este impuesto (0,4 puntos porcentuales del PIB) compensó con creces la caída del

impuesto al valor agregado (IVA), de modo que los ingresos tributarios se elevaron 0,2 puntos porcentuales del PIB. Cabe mencionar que en la mayoría de los países del istmo centroamericano la recaudación del IVA aplicado a los productos importados cayó debido a la baja del precio internacional del petróleo crudo, aunque en varios casos esta reducción fue compensada con el aumento de la recaudación interna.

Gráfico I.5

América Latina (17 países):
variación de los ingresos
tributarios, 2015-2016^a
(En puntos porcentuales
del PIB)



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

^a Cifras preliminares.

^b Cobertura del sector público federal.

^c Cobertura del Gobierno general.

Por otro lado, en América del Sur los ingresos tributarios disminuyeron sustancialmente, en consonancia con la desaceleración de la actividad económica. En el Brasil la recaudación tributaria se redujo 0,2 puntos porcentuales del PIB, aunque es importante destacar el alza de 0,4 puntos porcentuales del PIB de la recaudación del impuesto sobre la renta debido a la amnistía tributaria por activos no declarados en el exterior, que originó un ingreso de alrededor de 0,8 puntos porcentuales del PIB; la recaudación de los demás impuestos bajó 0,6 puntos porcentuales del PIB. En cambio, en la Argentina, a pesar de una caída importante de los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta con respecto al producto (1,0 puntos porcentuales del PIB), los ingresos tributarios aumentaron 0,2 puntos porcentuales del PIB gracias a un ingreso de 1,3 puntos porcentuales del PIB derivado del régimen de sinceramiento fiscal.

La evolución negativa de los ingresos tributarios en América del Sur también se debió a la caída continua de los precios internacionales del petróleo crudo y de los minerales y metales, cuya evolución repercutió en los ingresos públicos asociados con su explotación (véase el recuadro I.1). En Colombia, las entradas tributarias cayeron

0,7 puntos porcentuales del PIB, reflejando en parte el hecho de que los ingresos petroleros del Gobierno central fueron casi nulos como resultado de la pérdida declarada por Ecopetrol en 2015. En el Perú, aunque la recaudación del impuesto sobre la renta del sector extractivo se redujo a la mitad (de 0,4 puntos porcentuales del PIB a 0,2 puntos porcentuales del PIB), la caída de los ingresos tributarios (1,1 puntos porcentuales del PIB) se explica principalmente por el lento crecimiento de la recaudación del IVA y el aumento de las devoluciones de este impuesto.

Recuadro I.1

Tendencias de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables

La evolución de los precios internacionales de las materias primas en 2016 ofreció poco alivio a los países que dependen de ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), los precios del petróleo crudo (-15%) y de la canasta de metales (-8%) cayeron nuevamente. Sin embargo, cabe señalar que a partir de la mitad del año se puede apreciar un punto de inflexión en la evolución de estos precios. Esto fue especialmente notorio entre los diferentes productos mineros, en particular en los casos del mineral de hierro, el estaño, el zinc y el carbón. Además, se observa un repunte del precio del petróleo crudo en el cuarto trimestre del año.

Variación interanual de los precios internacionales de materias primas seleccionadas, 2015-2016
(En porcentajes)

Producto	2015	2016				
		Trim1	Trim2	Trim3	Trim4	Total
Metales	-23	...	...	...	...	-8
Cobre	-20	-20	-22	-8	-2	-14
Mineral de hierro	-43	-24	-5	6	20	-2
Estaño	-27	-16	8	19	22	7
Zinc	-11	-19	-13	22	42	5
Plomo	-15	-4	-12	8	13	1
Petróleo crudo	-47	-37	-26	-6	15	-15
Carbón	-19	-17	-12	15	29	3

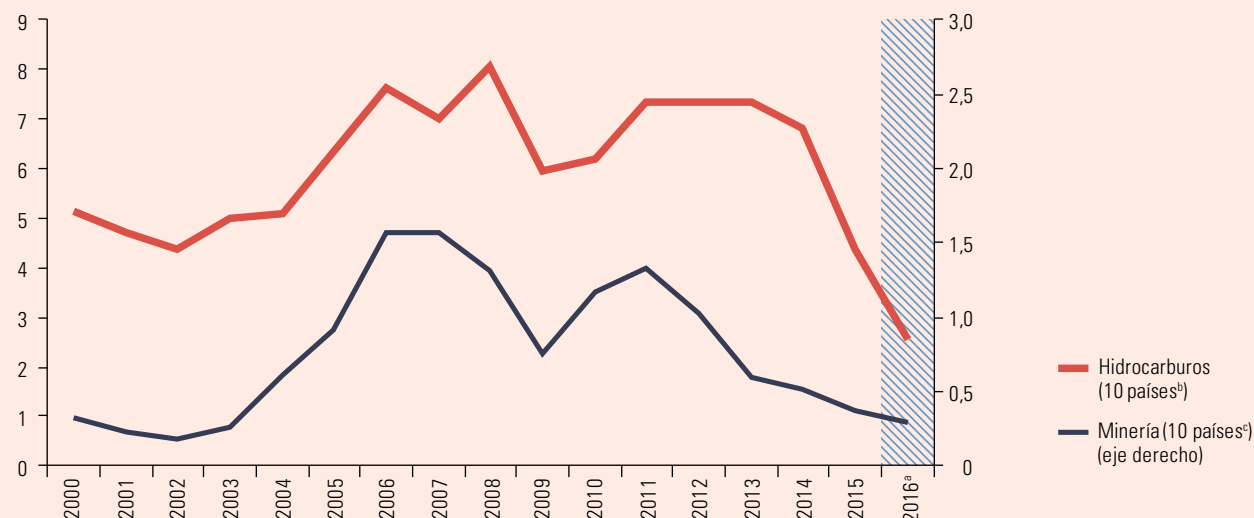
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), IMF Primary Commodity Prices [en línea] <http://www.imf.org/external/np/res/commmod/index.aspx>.

A pesar de este repunte, los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales siguieron disminuyendo, en buena parte debido a la grave situación financiera que enfrentan muchos productores en la región. Sus utilidades netas han tendido a la baja en los últimos años, lo que ha tenido un efecto negativo en los ingresos tributarios —en términos de los pagos del impuesto sobre la renta y de otros instrumentos que gravan las utilidades operativas resultantes de la producción— y los ingresos no tributarios, como los dividendos. Últimamente, esta tendencia a la baja se acentuó y varios productores han declarado pérdidas: PETROBRAS (Brasil), Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) (Chile), Ecopetrol (Colombia) y Petrotrin (Trinidad y Tabago).

En este contexto, la CEPAL estima que los ingresos asociados con la producción y la comercialización de hidrocarburos se han reducido del 4,4% del PIB en 2015 al 2,6% del PIB en 2016, el nivel más bajo desde el comienzo del período analizado (2000-2016) (véase el gráfico siguiente). Por su parte, se estima que los ingresos provenientes de la minería también han disminuido en 2016, del 0,4% del PIB al 0,3% del PIB en promedio, aunque en este caso es importante destacar que en algunos países las entradas procedentes de algunos instrumentos relacionados con la minería registraron incrementos. Por ejemplo, en el Brasil se estima que la recaudación de la regalía denominada compensación financiera por explotación de los minerales (CFEM) aumentó un 20,1% en 2016, reflejando el alza de la producción y la mejora del precio del mineral de hierro.

Recuadro I.1 (conclusión)

América Latina y el Caribe: ingresos provenientes de recursos naturales no renovables, 2000-2016
(En porcentajes del PIB)



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

^a Los valores de 2016 se basan en estimaciones oficiales de los Gobiernos registradas en los informes del presupuesto público de 2017. En los casos en que no se contó con estimaciones oficiales disponibles, los ingresos anuales por instrumento se estimaron usando datos mensuales para los primeros tres trimestres del año. Cuando no se dispuso de datos mensuales sobre los pagos por sector del impuesto a las sociedades, por lo general los ingresos se estimaron aplicando el cambio interanual del precio del producto básico más representativo para el instrumento en cuestión, expresado en moneda nacional a ingresos de 2015.

^b Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú, Suriname, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

^c Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, Perú, República Dominicana y Suriname.

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

En Chile la recaudación tributaria disminuyó 0,2 puntos porcentuales del PIB debido al desplome de los ingresos provenientes de la minería privada, que cayeron de 0,8 puntos porcentuales del PIB a casi cero. Cabe mencionar que el valor de los impuestos pagados por los demás contribuyentes aumentó 0,6 puntos porcentuales del PIB, reflejando una mayor recaudación del impuesto sobre la renta (excluida la minería privada) y del impuesto sobre actos jurídicos, producto de modificaciones programadas en la reforma tributaria de 2014.

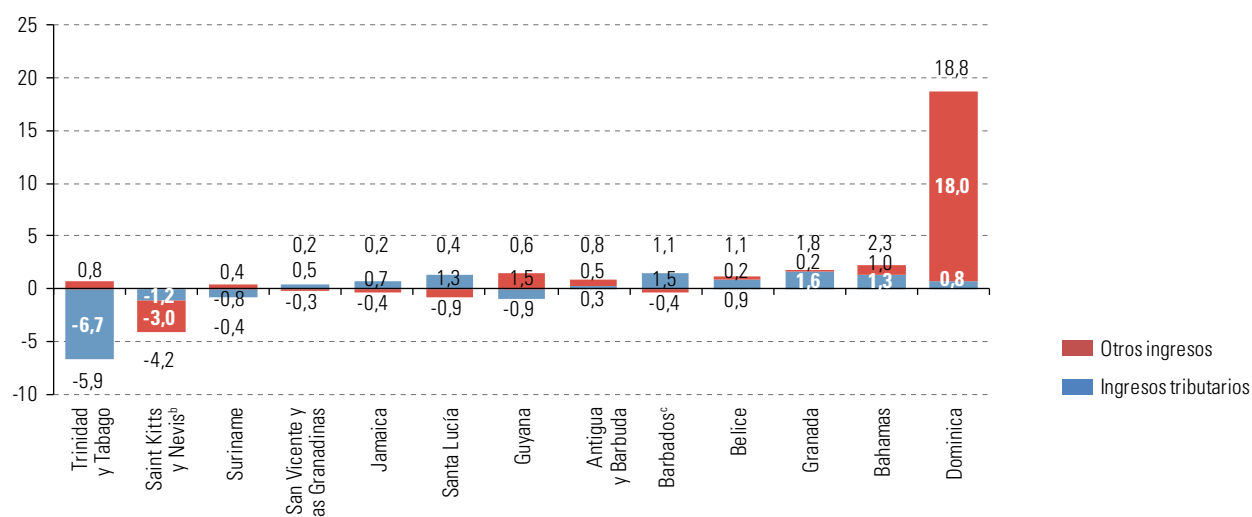
En el Ecuador, el impacto negativo del ciclo económico y la devastación causada por el terremoto de abril de 2016 incidió en la caída de 1,1 puntos porcentuales del PIB de los ingresos tributarios. Destacan los descensos de la recaudación del IVA (0,9 puntos porcentuales del PIB) y del impuesto sobre la renta (1,1 puntos porcentuales del PIB), aunque en el segundo caso la caída refleja también la comparación con el alto nivel logrado el año previo debido a una amnistía tributaria. Estos retrocesos fueron compensados en parte con la aplicación de unos impuestos especiales tras el terremoto.

De los países de América de Sur, solamente el Uruguay registró un aumento de los ingresos tributarios con respecto al producto durante el año. Esto se debe a la mayor recaudación del impuesto sobre la renta, tanto del aplicado a personas físicas (0,2 puntos porcentuales del PIB) como del correspondiente a personas jurídicas (0,5 puntos porcentuales del PIB), que compensó con creces los menores ingresos de los impuestos indirectos.

En el Caribe de habla inglesa y neerlandesa, los ingresos totales aumentaron sustancialmente (0,7 puntos porcentuales del PIB en promedio, con lo que llegaron a un 28,8% del PIB), producto de un alza de los otros ingresos y de un incremento de los ingresos tributarios, que pasaron del 21,8% del PIB al 22,0% del PIB (véase el gráfico I.4). Como se puede apreciar en el gráfico I.6, los ingresos totales crecieron en 10 de los 13 países de la subregión, aunque cabe señalar que algunos países registraron variaciones con valores extremos (Dominica, Saint Kitts y Nevis, y Trinidad y Tabago).

Gráfico I.6

El Caribe (13 países): variación de los ingresos públicos totales por fuente de ingreso, 2015-2016^a
(En puntos porcentuales del PIB)



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

^a Cifras preliminares. En los casos de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, las cifras de 2016 corresponden al acumulado de 12 meses del período que termina en septiembre. La suma de las cifras puede no ser exacta debido al redondeo.

^b Gobierno federal.

^c Sector público no financiero.

Entre los países que registraron un aumento de los ingresos totales, destacan Dominica (18,8 puntos porcentuales del PIB), las Bahamas (2,3 puntos porcentuales del PIB) y Granada (1,8 puntos porcentuales del PIB). El alza de los ingresos en Dominica reflejó una entrada significativa de otros ingresos procedentes del programa de ciudadanía por inversión y un cambio en la manera en que se contabilizan estos ingresos. En las Bahamas y Granada la mejora de la recaudación tributaria fue el factor principal de la tendencia registrada.

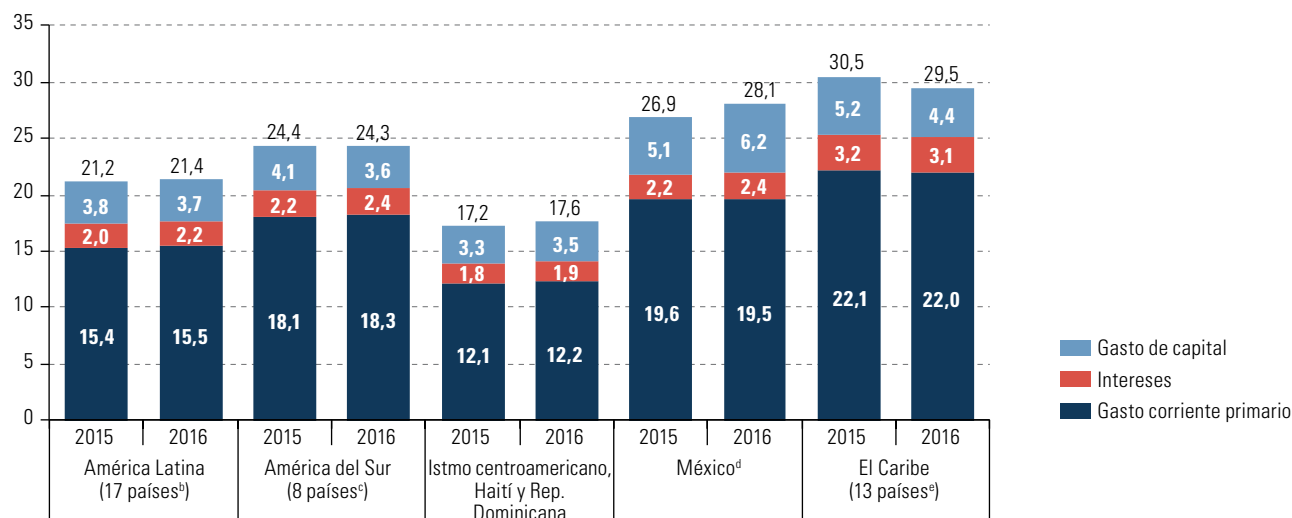
Por otro lado, los ingresos totales disminuyeron marcadamente en Saint Kitts y Nevis (4,2 puntos porcentuales del PIB) y Trinidad y Tabago (5,9 puntos porcentuales del PIB). En el primer caso, esta caída se explica por la reducción de las entradas provenientes del programa de ciudadanía por inversión, que se reflejó en los otros ingresos. En cambio, en Trinidad y Tabago el declive de los ingresos petroleros —compuestos principalmente por la recaudación del impuesto sobre la renta de empresas que operan en el sector— fue la causa principal de la caída de los ingresos tributarios y, en consecuencia, de los ingresos totales.

C. La evolución del gasto público estuvo condicionada por la dinámica de los ingresos fiscales y de la deuda pública

El gasto público aumentó levemente en 2016 en el promedio de los países de América Latina (0,2 puntos porcentuales del PIB), obedeciendo en buena parte a la evolución de los ingresos totales y de la deuda pública. Se destaca un aumento generalizado del pago de intereses en la región, especialmente en América del Sur (0,2 puntos porcentuales del PIB), el istmo centroamericano, Haití y la República Dominicana (0,1 puntos porcentuales del PIB) y México (0,2 puntos porcentuales del PIB) (véase el gráfico I.7). Esto se debe no solamente al crecimiento de la deuda pública total, sino también a la evolución de los tipos de cambio —condicionada por el peso de la deuda emitida en otras monedas, principalmente en dólares— y al aumento de las tasas de interés —que refleja la existencia de instrumentos con tasas variables o la emisión de deuda de corto plazo con mayores tasas—.

Gráfico I.7

América Latina y el Caribe: gasto público desagregado del Gobierno central por subregiones y grupos de países, 2015-2016^a
(En porcentajes del PIB)



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

^a Cifras preliminares. La suma de las cifras puede no ser exacta debido al redondeo.

^b Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

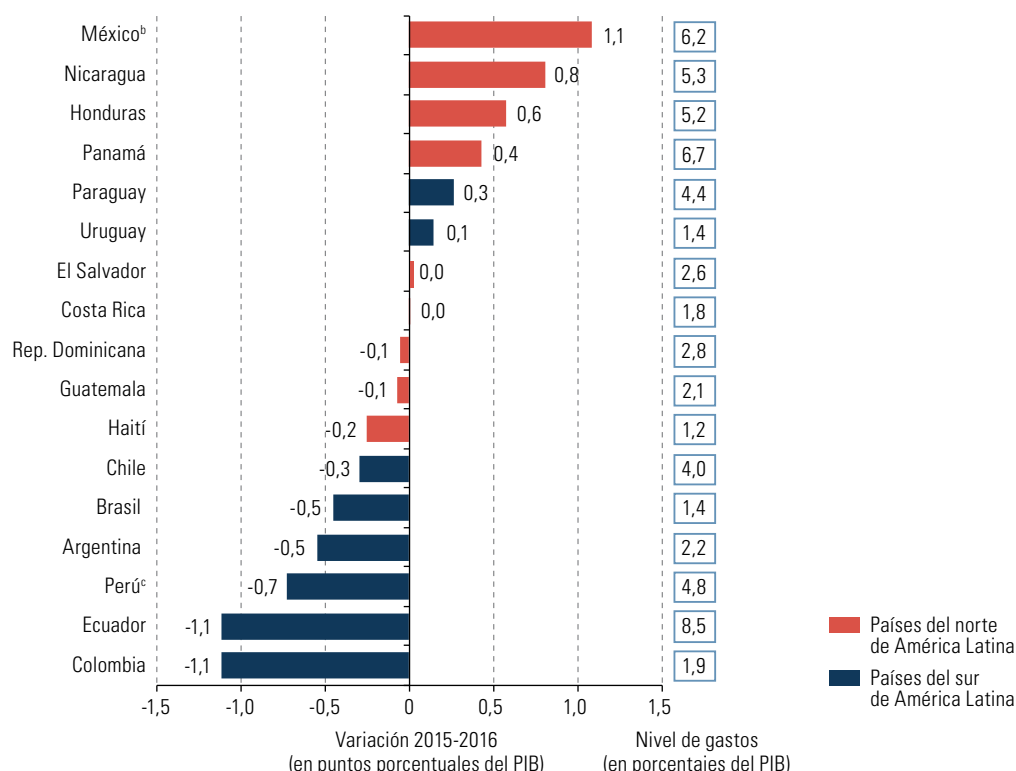
^c Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. En el caso del Perú, la cobertura corresponde al Gobierno general.

^d Cobertura del sector público federal.

^e Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. En los casos de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, las cifras de 2016 corresponden al acumulado de 12 meses del período que termina en septiembre.

Cabe mencionar que en ciertos países este incremento del servicio de la deuda fue superior al promedio: Argentina (1,9 puntos porcentuales del PIB), Colombia (0,9 puntos porcentuales del PIB) y Uruguay (0,4 puntos porcentuales del PIB). En cambio, en el Brasil se observa una fuerte corrección a la baja del pago de intereses, de 2,1 puntos porcentuales del PIB en 2016, debido principalmente al ajuste monetario originado en la disminución de la tasa de inflación (3,8 puntos porcentuales con respecto a 2015), que corrigió a la baja el costo de la deuda de corto plazo.

En cuanto a los gastos de capital, el promedio de América Latina registró una leve reducción (0,1 puntos porcentuales del PIB), aunque existen tendencias divergentes entre el norte y el sur de la región. Como se aprecia en el gráfico I.8, destacan las alzas en México (1,1 puntos porcentuales del PIB, principalmente debido a la recapitalización de PEMEX por parte del Gobierno federal) y en el istmo centroamericano, Haití y la República Dominicana (0,2 puntos porcentuales del PIB), siendo Nicaragua (0,8 puntos porcentuales del PIB) y Honduras (0,6 puntos porcentuales del PIB) los países con los aumentos más destacados. En cambio, estos gastos cayeron marcadamente en América del Sur (0,5 puntos porcentuales del PIB), sobre todo en Colombia (1,1 puntos porcentuales del PIB), el Ecuador (1,1 puntos porcentuales del PIB), el Perú (0,7 puntos porcentuales del PIB), la Argentina (0,5 puntos porcentuales del PIB) y el Brasil (0,5 puntos porcentuales del PIB).



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

^a Cifras preliminares.

^b Cobertura del sector público federal.

^c Cobertura del Gobierno general.

El gasto corriente primario se mantuvo sin grandes cambios en el promedio de América Latina, aunque esto oculta una variedad de resultados a nivel de países: hubo un aumento significativo en el Uruguay (1,2 puntos porcentuales del PIB), la Argentina (1,0 puntos porcentuales del PIB), el Brasil (0,9 puntos porcentuales del PIB) y Chile (0,5 puntos porcentuales del PIB). En cambio, el gasto corriente primario creció levemente con relación al producto en los países de Centroamérica (0,1 puntos porcentuales del PIB) y descendió en México (-0,1 puntos porcentuales del PIB).

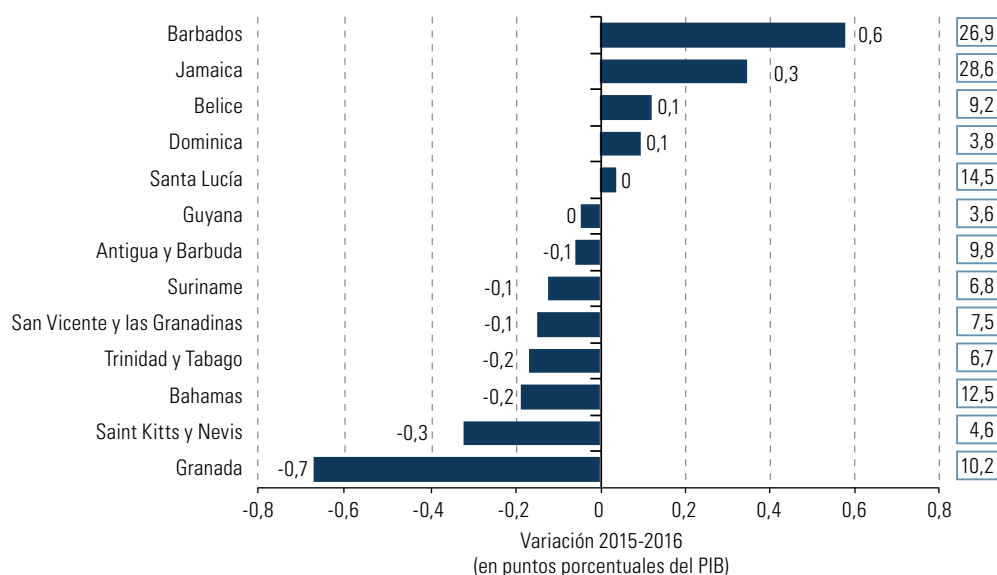
En el Caribe de habla inglesa y neerlandesa se redujeron los gastos totales en 2016 (1,0 puntos porcentuales del PIB), reflejando principalmente un recorte de los gastos de capital y una disminución del servicio de la deuda pública. Es importante subrayar que los gastos de capital suelen oscilar marcadamente año tras año dependiendo de la disponibilidad de financiamiento para proyectos puntuales. Por ejemplo, en

Saint Kitts y Nevis cayeron 4,5 puntos porcentuales del PIB en 2016 como resultado de la finalización de algunas obras de infraestructura. También disminuyeron de forma considerable en Belice (4,7 puntos porcentuales del PIB) debido a un recorte de proyectos con financiamiento externo y a menores transferencias de capital, las que habían aumentado excepcionalmente en 2015.

Si bien el servicio de la deuda pública se redujo con relación al producto en el promedio de 2016, su peso sigue siendo muy significativo en algunos países de la subregión. En particular, destacan los casos de Barbados y Jamaica, donde no solamente los pagos de intereses aumentaron, sino que alcanzaron un nivel equivalente a más del 25% de los ingresos totales percibidos en 2016 (véase el gráfico I.9). Por otro lado, el servicio de la deuda bajó considerablemente en Granada (0,7 puntos porcentuales del PIB).

Gráfico I.9

El Caribe (13 países):
variación del pago de
intereses con respecto al
año anterior y peso relativo
a los ingresos totales, 2016^a
(En puntos porcentuales
del PIB y porcentajes)



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

^a Cifras preliminares. En los casos de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, las cifras de 2016 corresponden al acumulado de 12 meses del período que termina en septiembre.

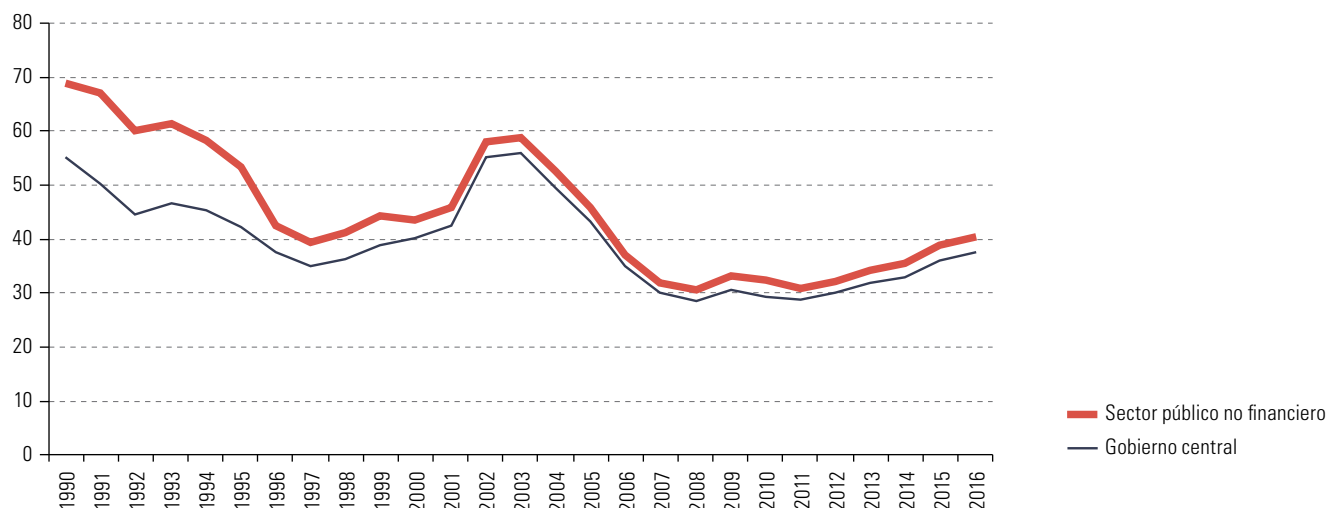
D. La deuda pública en América Latina sigue al alza y cae levemente en el Caribe

En los últimos años, la región ha incrementado su nivel de endeudamiento público a la vez que mantuvo indicadores fiscales favorables. Este escenario comenzó a cambiar a partir de 2015, y aumentaron las presiones sobre la sostenibilidad de la deuda pública. Aunque las condiciones de financiamiento aún son positivas para la mayoría de los países, la depreciación que han enfrentado la mayoría de las monedas de América Latina ha dado origen a un encarecimiento de los costos del financiamiento externo destinado al endeudamiento público, lo que, sumado a bajas tasas de crecimiento, aumenta la presión sobre el pago de intereses y sus repercusiones negativas en el balance fiscal.

En la mayoría de los países de la región, las cifras de deuda pública se han incrementado con relación a los niveles anteriores a la crisis de 2008. En promedio, la deuda del sector público no financiero se elevó de un 30,6% a un 40,4% del PIB entre 2008 y 2016, acumulando un aumento de 9 puntos porcentuales del PIB (véase el gráfico I.10).

Gráfico I.10

América Latina: deuda pública bruta del Gobierno central y del sector público no financiero, 1990-2016
(En porcentajes del PIB)

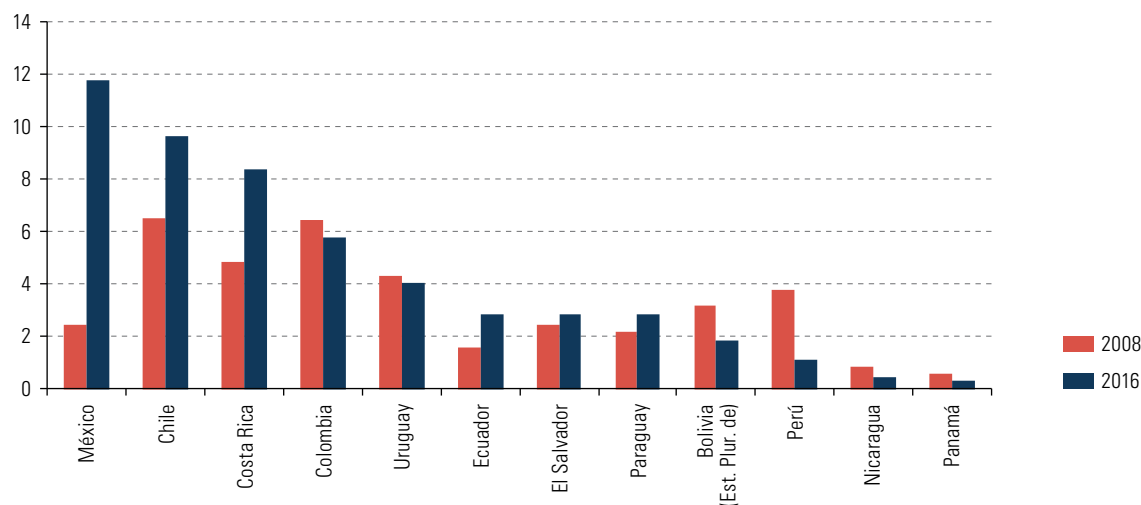


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

La diferencia entre el nivel de deuda del Gobierno central y del sector público no financiero muestra diversos escenarios de acuerdo con la evolución del endeudamiento de las empresas públicas no financieras de cada país y la dinámica del endeudamiento subnacional, que se verá en el capítulo IV. Como se observa en el gráfico I.11, en México, Chile y Costa Rica se ha ampliado la brecha entre ambas coberturas de las operaciones del sector público, lo que evidencia una mayor aceleración del endeudamiento de las empresas públicas.

Gráfico I.11

Brecha entre la deuda del Gobierno central y la deuda del sector público no financiero, 2008 y 2016
(En puntos porcentuales del PIB)



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

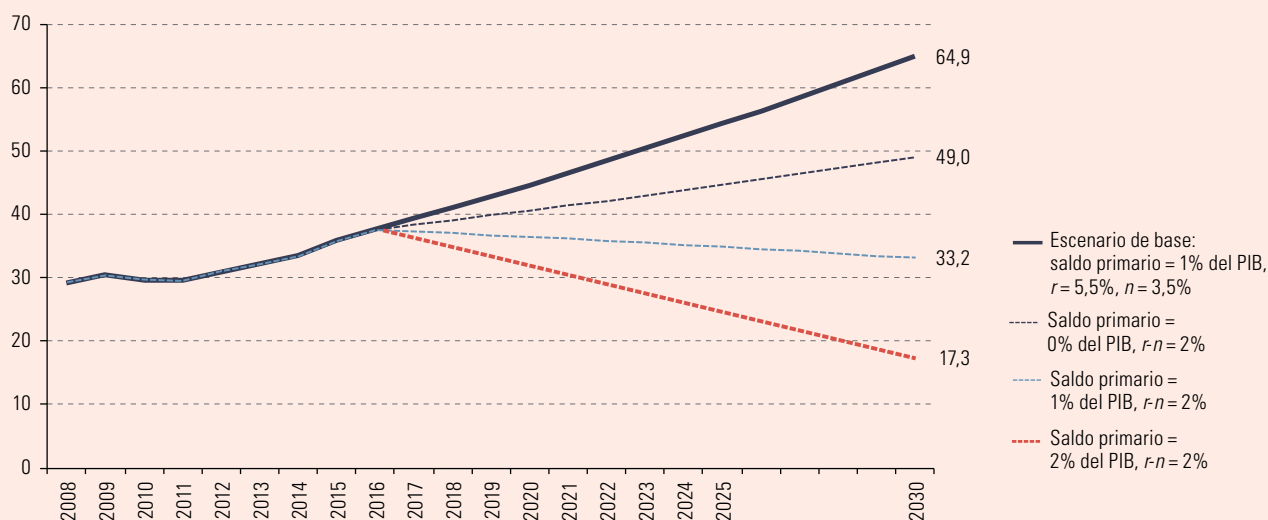
La deuda pública bruta de los Gobiernos centrales de la región alcanzó un promedio del 37,6% del PIB en 2016, un 30% mayor que el promedio de 2008. A pesar de este aumento, resulta importante destacar que la aceleración del endeudamiento se atenuó durante el año, reflejando las diversas políticas adoptadas por muchos países (aumentos de la presión tributaria, recortes del gasto y uso cauteloso del endeudamiento) en un contexto económico que exige fortalecer la sostenibilidad de las cuentas públicas. Como se revela en el recuadro I.2, la no implementación de medidas comprometidas con la consolidación fiscal puede dar origen a una reaceleración del crecimiento de la deuda pública de la región en el mediano plazo.

Recuadro I.2

Escenarios de la dinámica de la deuda pública de América Latina hacia el horizonte 2030

Como se detalló en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016*, es posible configurar simulaciones simples de escenarios potenciales para la evolución de la deuda pública en el mediano plazo bajo ciertos supuestos (véase más información sobre cómo se construyen estos escenarios en CEPAL, 2016b). Si en América Latina se mantienen los parámetros actuales —una tasa de interés implícita del 5,5%, un crecimiento tendencial del 3,5% y un déficit primario del 1% del PIB—, en los próximos cinco años la deuda pública del Gobierno central alcanzaría una cifra estimada de un 46% del PIB y en 2030 llegaría a un 64,9% del PIB (véase el gráfico siguiente).

América Latina: deuda pública en el mediano plazo, según distintos escenarios de saldo público primario, 2030
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: r representa la tasa de interés real de la deuda pública y n representa la tasa de crecimiento real.

Sin embargo, si los países logran alcanzar un saldo fiscal primario neutro, la deuda pública llegará a un 49%. Si ajustan el gasto o aumentan el ingreso en el mediano plazo hasta alcanzar un saldo fiscal primario del 1% del PIB, la deuda disminuiría a un 33,2% del PIB. Si el ajuste alcanza un saldo primario positivo del 2% del PIB, el nivel de endeudamiento de la región llegaría a solo un 17,3% del PIB.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago, 2016.

En América Latina, la deuda se incrementó en 16 de los 19 países considerados. Entre ellos, el Brasil es el que tiene el mayor nivel de deuda pública, equivalente a un 70,5% del PIB, seguido por la Argentina (57,9% del PIB), Honduras (46,6% del PIB) y el Uruguay (46,3% del PIB). En el otro extremo, el Paraguay, con un 19,6%, presenta el nivel de deuda pública más bajo de la región, seguido por el Perú (20,8% del PIB) y Chile (21,1% del PIB).

Es relevante incluir en el análisis la tenencia de activos financieros en la región, considerando que para algunos países son cuantiosos. La deuda neta aporta mayor claridad sobre la posición financiera neta de cada país. Durante 2016, los países que mantuvieron una mayor cantidad de activos financieros en cartera son el Brasil, Chile y el Uruguay, que alcanzaron niveles de alrededor de un 24% del PIB. En el Brasil, la deuda neta del Gobierno general fue del 45,2% del PIB y resultó equivalente a un 65% de su deuda bruta. En Chile, la deuda neta del Gobierno central presentó un valor negativo (-3,3% del PIB), ya que mantuvo más activos que pasivos brutos durante 2016. Por su parte, el Uruguay tiene una deuda neta del 20,4% del PIB, lo que representa casi la mitad de su deuda bruta. Con niveles más bajos, le siguen la Argentina, Colombia, el Ecuador, México y el Perú (véase el gráfico I.12).

A. América Latina (19 países)

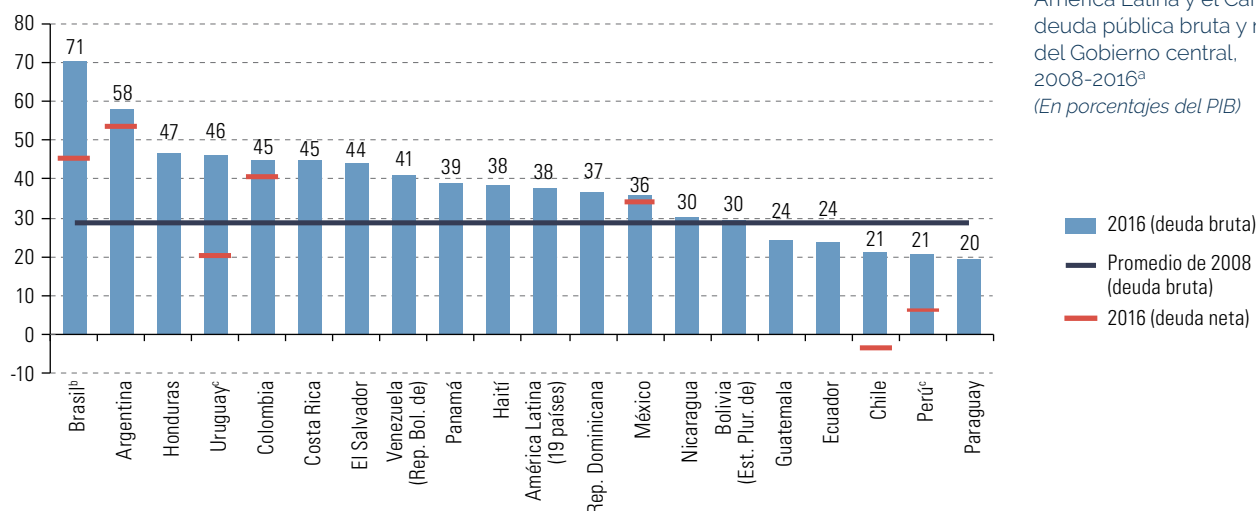
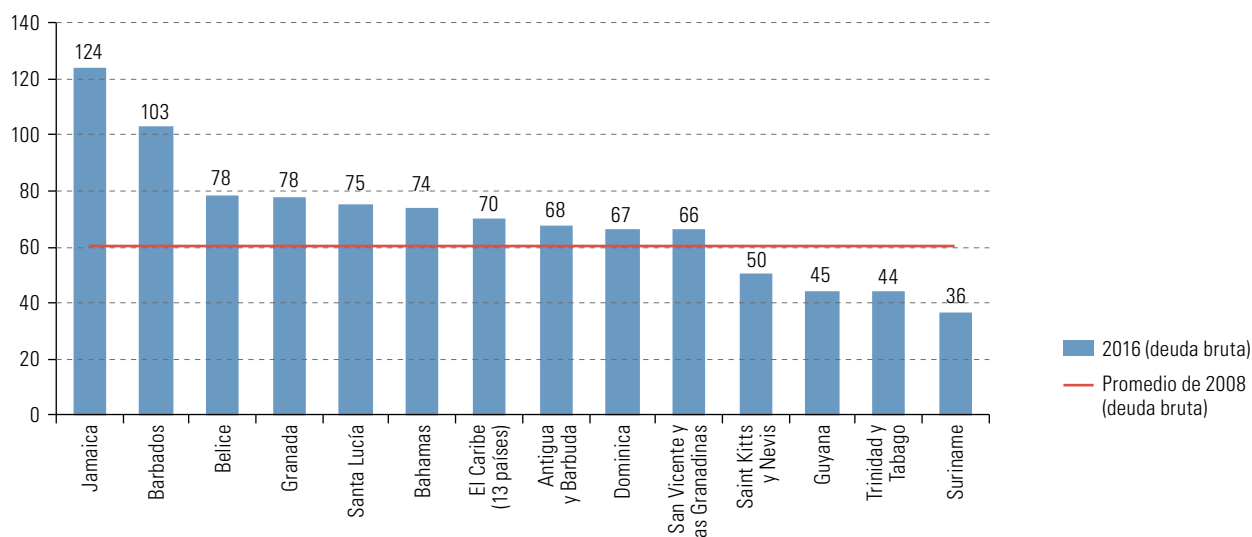


Gráfico I.12

América Latina y el Caribe: deuda pública bruta y neta del Gobierno central, 2008-2016^a
(En porcentajes del PIB)

B. El Caribe (13 países)



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

^a La deuda neta se define como la deuda bruta menos los activos financieros.

^b Cobertura del Gobierno general.

^c La cobertura de la deuda neta corresponde al sector público no financiero.

En el Caribe de habla inglesa y neerlandesa, el nivel de endeudamiento del Gobierno central ha aumentado un 16% desde 2008, aunque tuvo una clara tendencia a la baja en los últimos años. En 2016 la deuda pública alcanzó un promedio del 69,9% del PIB, lo que representa una disminución de 1,5 puntos porcentuales del PIB con relación a 2015. Jamaica sigue siendo el país que presenta el mayor nivel de deuda pública (124% del PIB), seguido de Barbados (103% del PIB) y Belice (78% del PIB). Aunque en muchos casos los niveles de endeudamiento aún son bastante altos, el nivel de deuda disminuyó en 10 de los 13 países de la subregión, entre los cuales las principales bajas se produjeron en Antigua y Barbuda, Guyana, Jamaica y Suriname (CEPAL, 2016c).

E. Tendencias de la inversión pública: las presiones del ajuste

En el actual contexto de vulnerabilidad fiscal, la región ha realizado un esfuerzo por mantener la sostenibilidad de sus cuentas fiscales. En muchos países de la región, la merma de los ingresos registrada en los últimos años se ha compensado con recortes del gasto público, lo que se ha reflejado principalmente en ajustes de la inversión pública. Aunque el espacio fiscal se ha reducido¹, es de suma importancia incentivar la inversión como impulsora del crecimiento (CEPAL, 2015a).

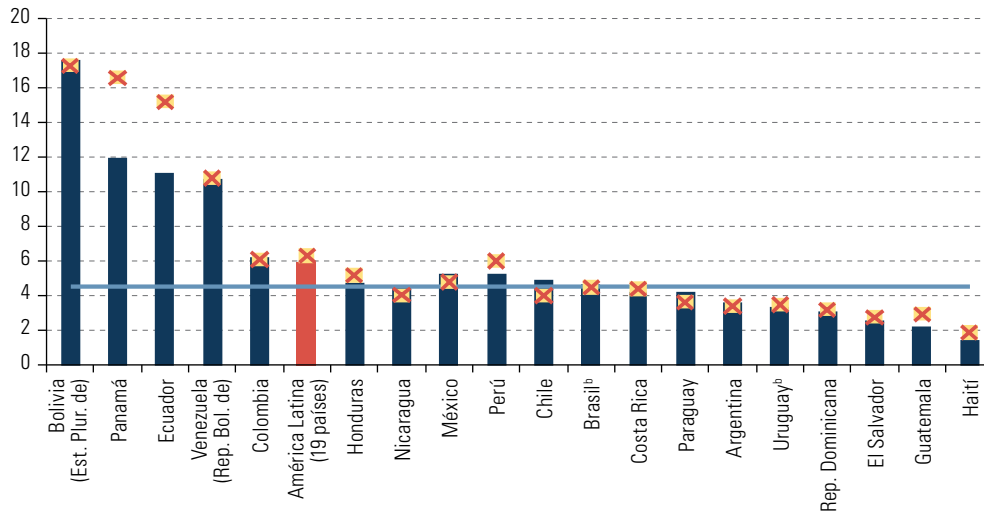
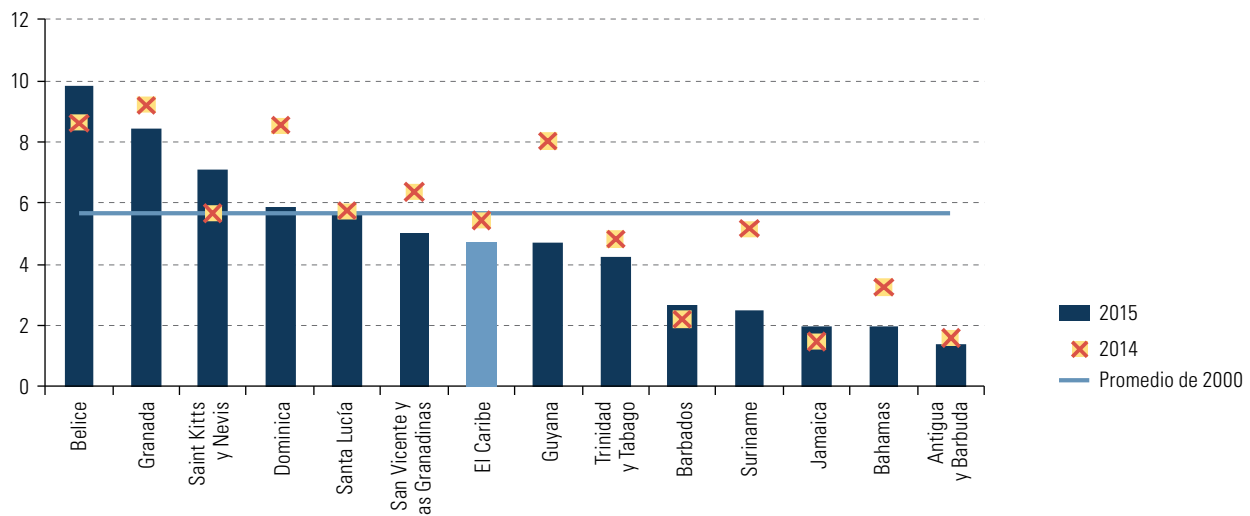
Con el fin de ampliar el análisis, en esta sección se revisa el comportamiento de la inversión en distintos niveles de gobierno. La inclusión de agentes relevantes en muchos países, como las empresas públicas, permite dar una visión más amplia de la magnitud del gasto en inversión pública en cada país. En América Latina, el promedio simple de los gastos públicos de capital (incluidas las empresas públicas en aquellos países en que son relevantes) de 19 países aumentó del 4,5% al 6,0% del PIB entre 2000 y 2015 (véase el gráfico I.13). En el Caribe, el promedio de 13 países se incrementó 1 punto porcentual del PIB, alcanzando un 5,7% del PIB en el mismo período. El desmejorado punto de partida ayuda a explicar un comportamiento relativo más dinámico de la inversión en la última década y media, en especial en el período posterior a 2008, en el que se observa una aceleración de la tasa de inversión pública en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Panamá y el Perú. Al contrario, otros países con mayores tasas de inversión en los años noventa, como Guyana, Granada, Belice, Honduras, San Vicente y las Granadinas y Barbados, han mostrado una acentuada caída de la inversión en estos últimos años.

Esta dinámica ha cambiado radicalmente en 2015. Las presiones sobre los recursos fiscales han dado lugar al estancamiento y la contracción de la inversión pública, aunque aún son leves en muchos países de la región. Como se observa en el gráfico I.13, 11 de los 19 países de la región disminuyeron su nivel de gasto de capital en 2015, siendo las mayores caídas las observadas en el Ecuador y Panamá (4,0 y 4,9 puntos porcentuales del PIB respectivamente), donde los niveles de inversión superan un 10% del PIB. Guatemala, Haití, Honduras y el Perú disminuyeron su nivel de gasto de capital más de 0,5 puntos porcentuales, y el resto en magnitudes menores. Solo 8 de los 19 países incrementaron su gasto de capital: Chile, México, Nicaragua y el Paraguay más de 0,5 puntos porcentuales del PIB, y la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y Colombia menos de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

¹ Véase CEPAL (2016a y 2015b).

Gráfico I.13

América Latina y el Caribe: tasas de inversión pública, 2000, 2014 y 2015^a
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (19 países)**B. El Caribe (13 países)**

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

^a La inversión pública se define como el gasto de capital del sector público no financiero, neto de transferencias intergubernamentales.

Se utiliza la cobertura del Gobierno central en los casos de El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y el Caribe.

^b Debido a la disponibilidad de información, las cifras corresponden a 2013 y 2014.

La inversión pública destinada a la formación bruta de capital en distintos niveles de gobierno permite identificar los sectores en los que se enfocan los recursos públicos. Como se observa en el gráfico I.14, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y Panamá han aumentado fuertemente sus niveles de inversión pública, alcanzando cifras superiores a los 10 puntos porcentuales del PIB, magnitudes muy lejanas del promedio de la región. En Chile, Colombia, México y el Perú, los niveles se han mantenido cercanos al 5% del PIB. La Argentina, Costa Rica, la República Dominicana y el Uruguay muestran magnitudes dispares.

Gráfico I.14

Tasas de inversión pública por niveles de gobierno, 2000-2015^a
(En porcentajes del PIB)

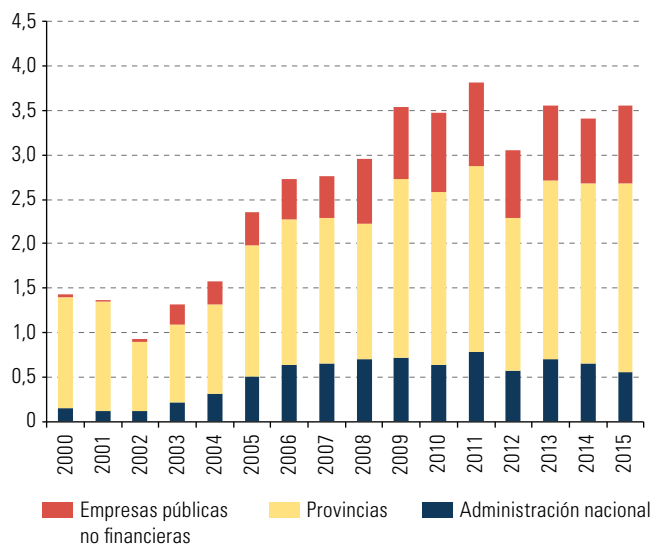
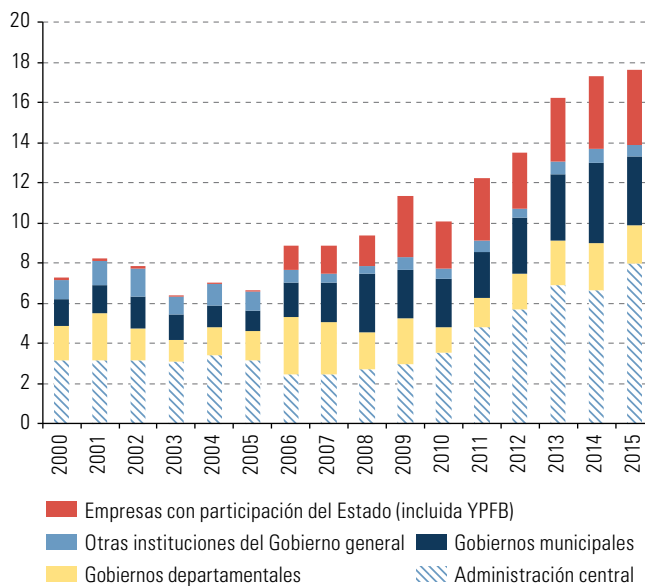
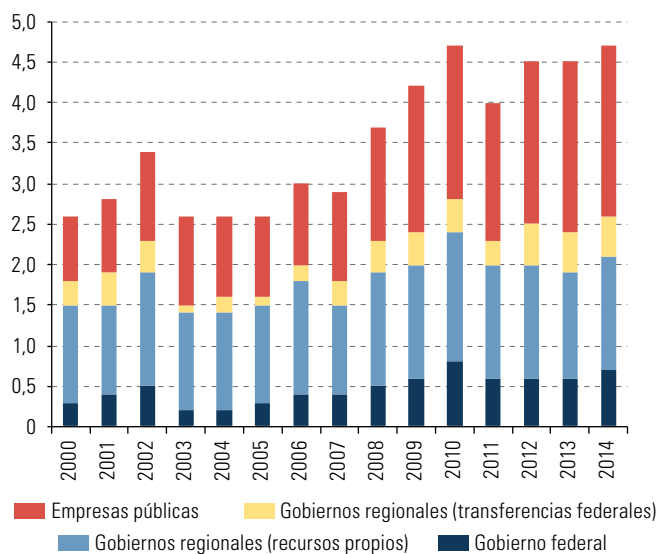
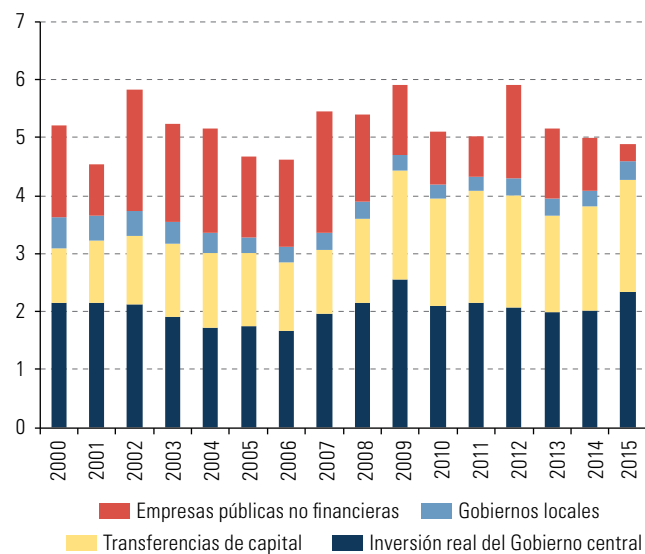
A. Argentina**B. Bolivia (Estado Plurinacional de)****C. Brasil****D. Chile**

Gráfico I.14 (continuación)

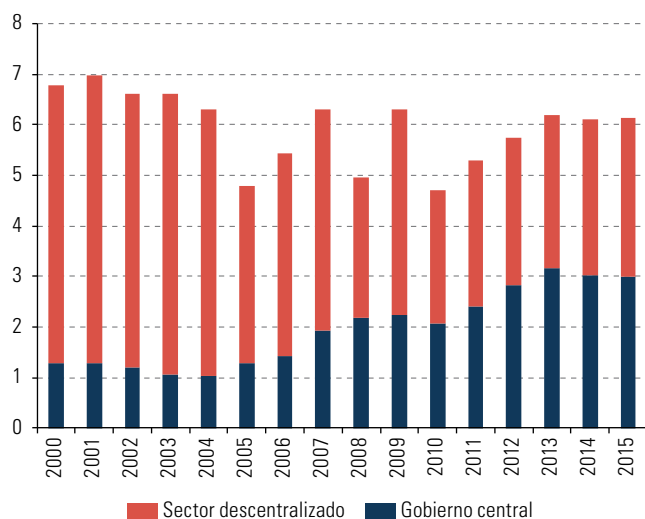
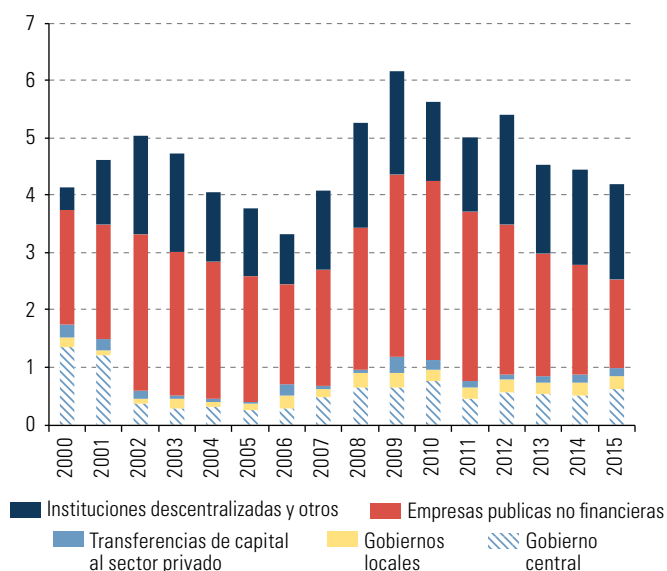
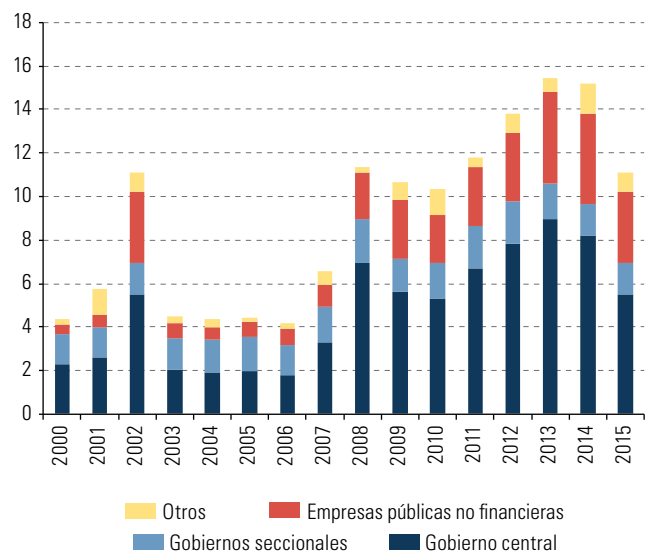
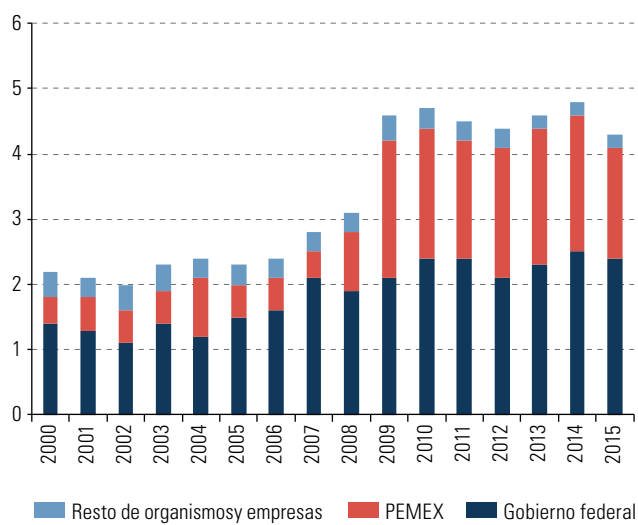
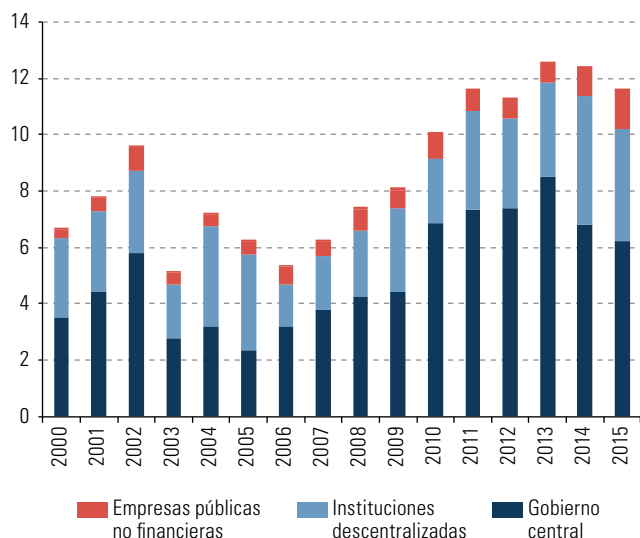
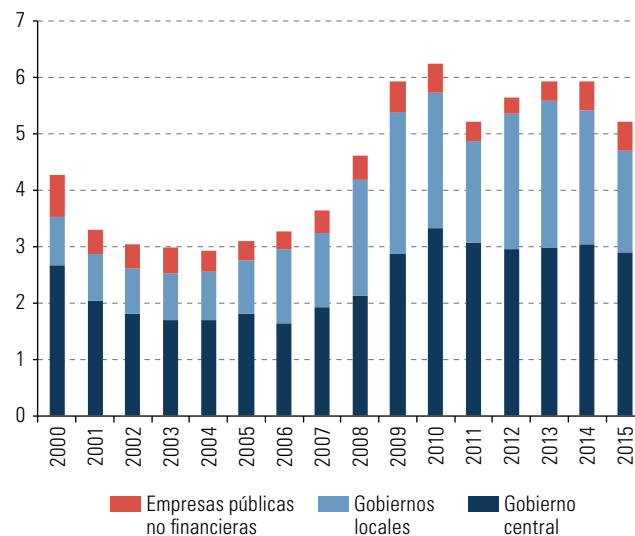
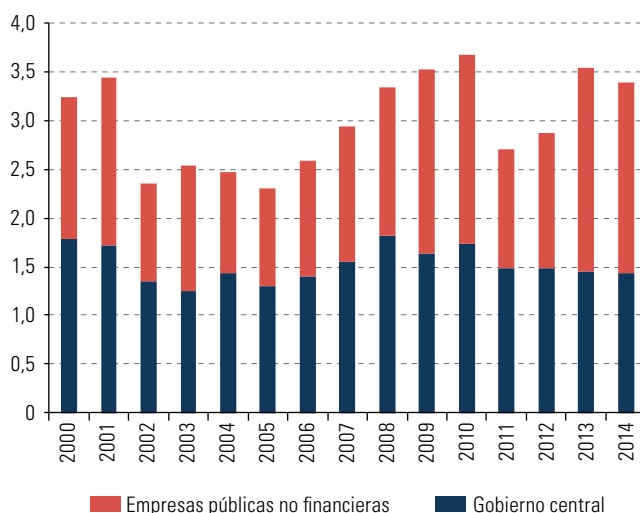
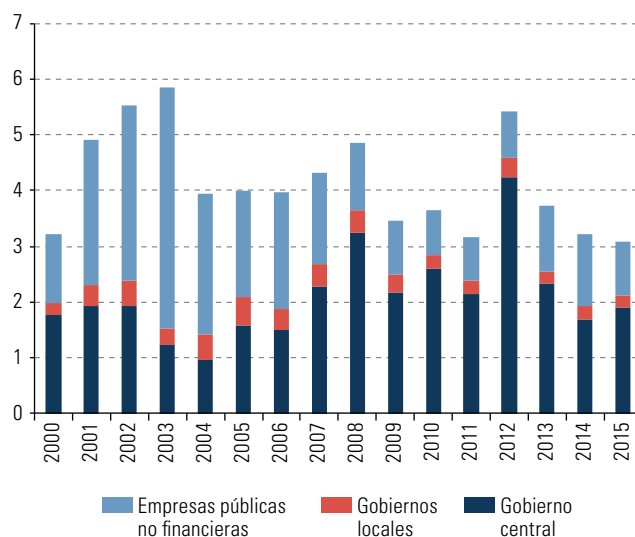
E. Colombia**F. Costa Rica****G. Ecuador****H. México**

Gráfico I.14 (conclusión)

I. Panamá**J. Perú****K. Uruguay****L. República Dominicana**

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

^a En los casos del Brasil y el Uruguay, se presentan las cifras disponibles hasta 2014.

En la Argentina, la inversión pública del sector público no financiero alcanzó un 3,6% del PIB durante 2015. La administración nacional financió más del 50% de esta inversión, aunque solo ejecutó alrededor del 15% (menos del 1% del PIB). La inversión de las provincias representó un 60% del total (un 2,1% del PIB). Estas asignaciones son financiadas principalmente por recursos propios y transferencias nacionales, así como por fondos fiduciarios y transferencias de capital para proyectos específicos (viviendas). La inversión no presupuestaria de empresas públicas nacionales y provinciales alcanza un 0,9% del PIB, lo que representa un 25% del total de la inversión pública.

El país que mejor ilustra las transformaciones que se han producido en los últimos años es la Argentina. Como se señala en Cetrángolo, Gómez Sabaini y Morán (2015), hasta principios de los años ochenta la inversión pública ocupaba una posición dominante en materia de formación de capital, alcanzando montos de 10 puntos porcentuales del PIB. En los años ochenta, la necesidad de ajustar las cuentas públicas ante la salida de la crisis de la deuda obligó a reducir el gasto de capital; a estas restricciones fiscales se agregó el apogeo de una visión según la cual el Estado debía retirarse de muchos sectores de la economía. La consecuente privatización de numerosas empresas públicas, sumada a la crisis, hizo que la década de los 1990 estuviera marcada por una inédita caída de la inversión pública, la que se redujo a valores inferiores al 1 % del PIB en 2002. Esto ciertamente significó una desaccumulación de capital público en términos netos.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el gasto de capital del sector público no financiero alcanzó un 17,6% del PIB en 2015 (su punto más alto), lo que representó un aumento de 10 puntos porcentuales del PIB desde 2000. A pesar de su alto nivel de descentralización fiscal, la mayor ejecución del gasto de inversión provino de la administración central, que aportó un 45% del total; otra parte importante de este monto fue ejecutado por los gobiernos municipales (3,4% del PIB) y departamentales (1,9% del PIB), cuyos recursos equivalen al 30% del total de inversión.

Se destaca el alza, desde 2006, de la inversión ejecutada por empresas públicas, impulsada por las nacionalizaciones o reestatizaciones; su monto creció de cifras inferiores al 1 % del PIB en los primeros años de la década de 2000 a cerca del 4 % del PIB en 2015. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) representan alrededor del 60% del total de esta inversión. La recuperación ha sido vigorosa en los sectores productivos y de infraestructura, los que han incrementado sus niveles de inversión de menos del 0,5% del PIB en el año 2000 al 5% del PIB en 2015. La inversión en los sectores sociales también se elevó, especialmente en salud, educación y urbanismo y vivienda, llegando al 4% del PIB. Por el lado del financiamiento, ha de subrayarse la fuerte incidencia de los recursos internos, que alcanzaron un 81% en 2015, cifra muy superior al 34% de 2004. Cabe mencionar que la nacionalización de los hidrocarburos en 2006 —y la implementación de un nuevo marco fiscal para el sector— generó una fuente importante de financiamiento de la inversión pública.

En el Brasil, durante 2014 la inversión pública del sector público no financiero alcanzó un 4,7% del PIB. Las empresas públicas ejecutaron un 45% del total, seguidas de los gobiernos regionales, que ejecutaron un 40% (una inversión de un 1,4% del PIB con recursos propios y de un 0,5% del PIB con recursos federales). El Gobierno federal ejecutó solo un 15% del total, alcanzando un 0,7% del PIB.

Como reacción a la crisis de 2008, la inversión estatal asumió nuevamente un papel destacado, pasando de un 2,7% del PIB en promedio en el período 2003-2008 a un 4,3% del PIB en el período 2008-2014. Si bien este crecimiento se debe en parte a grandes proyectos de infraestructura, es notoria la concentración de las inversiones en PETROBRAS. Por su parte, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) permitió financiar el 20% de la inversión del sector público, equivalente al 0,8% del PIB, que no se consideró en las metas fiscales. Además, se incorporaron una serie de programas para incentivar la inversión a través de concesiones de servicios públicos. En 2015 se realizó un recorte de los gastos no obligatorios de alrededor de un 30%, que se tradujo en menores niveles de inversión pública, incluidas las inversiones en PETROBRAS. Esta contracción hizo disminuir un 46% la inversión en infraestructura. En 2016 se aprobó una ley que congela la inversión pública por 20 años, limitando el aumento de los gastos a la tasa de inflación del período anterior.

En Chile, la inversión del sector público alcanzó un 4,9% del PIB en 2015, año en que el Gobierno central ejecutó el 2,3% del PIB, alrededor del 44% de la inversión pública, y las empresas públicas no financieras (incluida la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO)) invirtieron un 0,3% del PIB, lo que equivale a menos del 10% del total de inversión. Las transferencias de capital sumaron un 1,9% del PIB, aportando un 40% del presupuesto de inversión, principalmente en el área de la vivienda social, que alcanza un 0,6% del PIB, y en asuntos económicos, donde el transporte alcanzó un 0,2% del PIB.

En el período comprendido entre 2000 y 2015, las magnitudes se han mantenido cercanas al 5% del PIB, pero ha cambiado la estructura de la inversión de los niveles de gobierno. Las transferencias de capital aumentaron 1 punto porcentual del PIB y la inversión de las empresas públicas se redujo 1,3 puntos porcentuales del PIB. En particular, CODELCO ha recortado fuertemente sus niveles de inversión en 2015, alrededor del 80%, invirtiendo solo un 0,2% del PIB.

Durante 2015 se implementaron una serie de planes con el fin de impulsar los niveles de inversión pública y paliar los efectos de la desaceleración económica sobre el empleo. Además, se han puesto en marcha proyectos en diversos sectores productivos, con lo que se espera incrementar la tasa de inversión total en infraestructura de un 2,5% a un 3,5% del PIB a 2020, principalmente mediante un plan de acción público-privado.

En Colombia, la inversión del sector público no financiero alcanzó un 6,1% del PIB en 2015. El Gobierno central ejecutó inversiones por un 3,0% del PIB, lo que equivale a un 48% del total; el sector descentralizado, que agrupa la seguridad social, las empresas nacionales y locales y los gobiernos regionales, invirtió un 3,2% del PIB, lo que representó un 52% de la inversión pública. La tasa de inversión pública ha sido alta durante todo el período, en torno al 6% del PIB y la correspondiente al Gobierno central se ha duplicado con relación al año 2000, principalmente gracias a las políticas de vivienda y de inversión en obras civiles. En contraste, se redujo la participación del sector descentralizado en la ejecución de la inversión, aunque sigue representando más del 3% del PIB.

En 2015 el nivel de inversión aumentó un 5,9%, alcanzando 46,2 billones de pesos colombianos. Esta tendencia se mantendrá en una serie de inversiones enfocadas principalmente en la infraestructura y temas sociales. Entre los proyectos estratégicos a mediano plazo, se encuentran la mejora de la red vial nacional, la concesión de la autopista Ruta del Sol, la construcción de corredores viales, el mejoramiento de la infraestructura productiva y la inyección de recursos destinados al subsidio familiar de vivienda (para la construcción de 100.000 viviendas). Durante 2016 se espera que la inversión pública disminuya, aunque levemente, debido sobre todo a la contracción de la inversión en el sector minero y energético.

En el Ecuador, los gastos de capital del sector público no financiero alcanzaron un 11,1% del PIB en 2015, partiendo de solo un 4% del PIB en el año 2000. En 2015, el Gobierno central ejecutó la mayor parte de la formación de capital fijo (5,5% del PIB), seguido por las empresas públicas no financieras (3,3%) y los gobiernos seccionales (1,5%). En términos del destino de la inversión pública, las cifras muestran que el 23% se invertirá en sectores productivos, el 14% en desarrollo de capital humano y el 16% en el sector social. Según la regla fiscal vigente, los gastos de capital se financian con recursos no permanentes, por lo que el comportamiento de la inversión se debe fundamentalmente a la evolución de los ingresos petroleros. La disminución del financiamiento explica la caída de 4 puntos porcentuales que ha mostrado la inversión durante 2015, en especial la procedente del Gobierno central y las empresas públicas no financieras.

Con respecto a Panamá, la inversión del sector público no financiero en 2015 fue de un 11,7% del PIB, lo que representa un alza pronunciada con respecto al 6,7% del PIB registrado en el año 2000. La mayor proporción (equivalente a un 55% del total) es ejecutada por el Gobierno central, seguido por las instituciones autónomas (que incluyen el transporte) con un 36% y por las empresas públicas no financieras, cuyos niveles de inversión se ubican en un 1,5% del PIB, lo que equivale al 8% de la inversión pública total. La inversión del sector público no financiero ha mostrado una leve disminución en el año, principalmente la ejecutada por el Gobierno central. Los otros niveles de gobierno han logrado compensar esta caída incrementando sus niveles de inversión, gracias a la puesta en marcha del Plan Estratégico de Gobierno, que prevé proyectos de inversión por un total de 19.500 millones de dólares hasta 2019, destinados principalmente al Metro de Panamá, el reordenamiento vial, la construcción de la ciudad hospitalaria y el corredor de Colón.

En el Perú, la inversión del sector público alcanzó el 5,2% del PIB en el año 2015. El 60% de la inversión total correspondió al Gobierno central; los gobiernos locales invirtieron un 1,8% del PIB, un 30% del total, y las empresas públicas no financieras (incluida Petroperú), un 0,5% del PIB. La acentuada recuperación de la inversión pública que se observa desde 2008 se materializó esencialmente a través de los gobiernos subnacionales, evidenciando un proceso de descentralización muy dinámico. Esto ha implicado la consolidación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), ante la multiplicidad de proyectos de inversión que han de evaluarse en un contexto de atomización de las decisiones de inversión.

Una iniciativa interesante en el Perú es la denominada Ley de Obras por Impuestos (Shack, 2015), una modalidad de inversión pública que permite a una empresa o consorcio privado financiar y ejecutar proyectos de infraestructura pública descontando hasta un 50% de su impuesto a la renta del año anterior. Esta ley constituye una herramienta de gestión para las autoridades nacionales, regionales y locales, pues tiene como finalidad animar a los inversionistas privados a que se comprometan activamente con el proceso de desarrollo de su localidad.

En México, la inversión del sector público en 2015 fue de un 4,3% del PIB. El Gobierno federal ejecutó un 2,4% del PIB, lo que equivale a un 56% del total, mientras que las empresas públicas invirtieron un 1,9% del PIB, alrededor de un 44% del total de la inversión. PEMEX aportó más del 90% del total invertido por las empresas públicas, equivalente a un 1,7% del PIB.

La tasa de inversión pública del país se ha duplicado en el período 2000-2015, pasando de un 2% del PIB a niveles superiores al 4% del PIB. Este incremento se debe principalmente al esfuerzo del Gobierno federal y de PEMEX, que incrementaron su nivel de inversión más de 1 punto porcentual del PIB. En 2015 se observó una leve caída de la inversión pública, de 0,5 puntos porcentuales del PIB con relación al año anterior, debida principalmente al recorte de los planes de inversión de PEMEX (0,4 puntos porcentuales del PIB). El escenario es complejo para el plan de mediano plazo impulsado por el Gobierno, que contempla potenciar la inversión del sector público hasta un 5,2% del PIB en 2020.

La inversión del sector público en el Uruguay alcanzó en 2014 el 3,4% del PIB. El Gobierno central invirtió un 1,4% del PIB y las empresas públicas no financieras un 1,9% del PIB, alrededor del 60% del total. Las empresas del sector público con mayor relevancia en la inversión, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), han mantenido relativamente constantes sus niveles de inversión desde 2008.

Un factor determinante de la tendencia negativa de la formación bruta de capital en Centroamérica ha sido la contracción de la inversión pública (véase Cabrera, 2015). En

los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, esto se asocia a un menor espacio fiscal después de la crisis financiera internacional de 2008, que repercutió en un aumento paulatino del déficit fiscal, en especial en Costa Rica. Entre 2014 y 2015 se inició una política de ajuste del gasto público en la subregión, con mayor énfasis en el gasto de capital.

De esta situación escapa Nicaragua, donde la inversión pública ha aumentado en términos del Gobierno central. En este caso, la construcción de obras viales e infraestructura social ha permitido mantener los niveles de formación bruta de capital. El déficit fiscal del país no se ha ampliado y permanece por debajo del 1 % del PIB.

La inversión pública en Costa Rica en 2015 alcanzó un 4,2% del PIB. El Gobierno central invirtió un 0,6% del PIB, los gobiernos locales un 0,2% del PIB, las empresas públicas un 1,6% del PIB y otros entes públicos, como las instituciones descentralizadas y los órganos desconcentrados, un 1,7% del PIB en conjunto. Más del 50% de la inversión del sector público se concentró en el transporte, seguido por la vivienda (14%), la educación (12%) y la salud (9%).

Con respecto a la República Dominicana, la inversión del sector público se mantuvo alrededor del 3% del PIB durante 2015; el Gobierno central ejecutó el 62% del total (1,9% del PIB), las empresas públicas no financieras ejecutaron alrededor del 30% (1% del PIB) y los Gobiernos locales tuvieron una participación inferior al 1% del PIB.

Bibliografía

- Cabrera, M. (2015), "Estudio de los impactos de las reformas tributarias y de gasto público sobre el crecimiento y la inversión en Guatemala, Nicaragua y Panamá", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 168 (LC/L.4099), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140), Santiago, marzo.
- (2016b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago.
- (2016c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2698-P), Santiago.
- (2015a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- (2015b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas* (LC/L.3962), Santiago.
- Cetrángolo, O., J.C. Gómez Sabaini y D. Morán (2015), "Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014)", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 165 (LC/L.4042), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Shack, N. (2016), "Reformas de gasto público y crecimiento económico: el caso de las asociaciones público-privadas en el Perú y la inversión 'impulsada'", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 171 (LC/L.4153), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



CAPÍTULO



Evolución reciente del impuesto sobre la renta, reformas impositivas y medidas para enfrentar el incumplimiento tributario en América Latina

Introducción

- A. Si bien existen avances, persiste la baja recaudación de la tributación sobre la renta personal
- B. La cuantificación sistemática y periódica de la evasión continúa siendo una asignatura pendiente en la mayoría de los países
- C. El poder redistributivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas sigue siendo muy débil en la región
- D. Durante 2016 los países aprobaron varias modificaciones de sus sistemas tributarios
- E. Los países de América Latina han adoptado una serie de acciones en materia de cumplimiento tributario y fiscalidad internacional

Bibliografía

Introducción

Las finanzas públicas de los países de América Latina se han caracterizado tradicionalmente por enmarcarse en un sistema tributario sesgado hacia la recaudación de impuestos al consumo y por una política impositiva con débil impacto redistributivo. Cuando se comparan los sistemas tributarios de la región con los del resto del mundo, se observa una gran brecha en la recaudación del impuesto sobre la renta personal, lo que ha llevado a caracterizar a los países de América Latina como “alérgicos” al impuesto sobre la renta (Tanzi, 2000). A pesar de que este tributo suele tener ventajas, tanto en términos de estabilización macroeconómica como de distribución de los ingresos, los países latinoamericanos muestran un débil desempeño recaudatorio.

Desde la primera edición del *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, la CEPAL viene recopilando y analizando las reformas y medidas tributarias de los países de la región, que se han orientado hacia diversos objetivos y han abarcado distintos impuestos y diferentes aspectos de estos.

Muchos de estos cambios han involucrado los impuestos sobre la renta. Frente al desafío que implica la obtención de recursos adicionales para la ejecución de políticas públicas dirigidas al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, es importante evaluar y analizar las causas del débil desempeño de la tributación sobre la renta personal, tanto en términos de recaudación como de su impacto redistributivo.

Además, se ha observado una creciente preocupación de los países por adoptar medidas para aumentar el cumplimiento tributario, tanto interno como internacional, junto con la implementación de una serie de acciones tendientes a evitar maniobras evasivas. Sin embargo, aún resta camino por recorrer respecto de la disponibilidad de datos oficiales y sistemáticos que midan la evasión de los principales impuestos junto con su evolución a lo largo del tiempo, tal como se muestra en este capítulo.

Entre las tareas encaminadas a abordar el incumplimiento tributario a nivel internacional, se destaca el proyecto de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo de los 20 (G20) de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, en cuyo marco los países acordaron un paquete definitivo de medidas para enfrentar los problemas de la fiscalidad internacional. Este paquete incorpora estándares internacionales nuevos o reforzados y acciones concretas para hacer frente al fenómeno de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios¹. En este sentido, en este capítulo también se identifican y analizan las acciones que están realizando los países de la región para luchar contra la evasión y la elusión fiscal, tanto en el ámbito interno como externo. Asimismo se relevan y comparan las principales medidas o reformas tributarias aprobadas por los países de América Latina durante 2016, como es habitual en las ediciones del *Panorama Fiscal*.

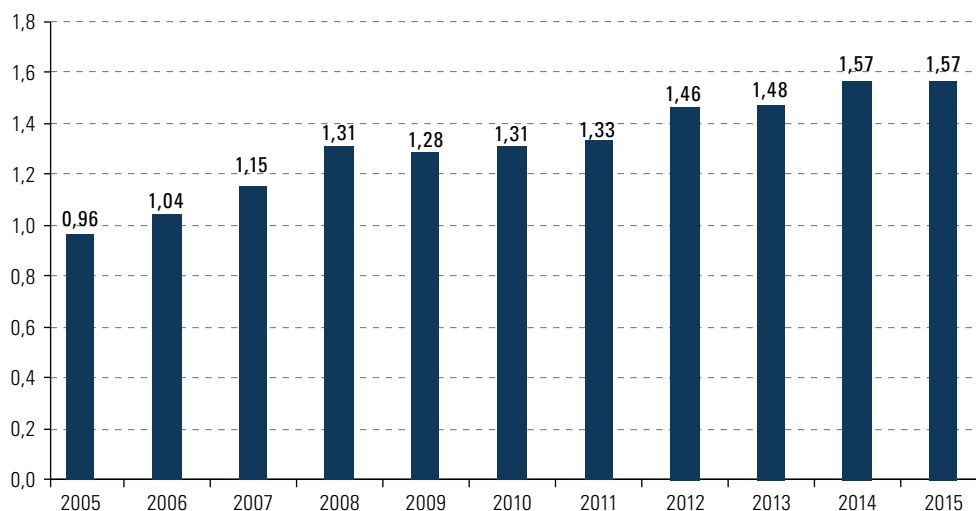
¹ Incluye además los requisitos para la presentación de los informes país por país —que brindarán a las administraciones tributarias una visión global de las operaciones de las empresas multinacionales—, acciones para impedir la búsqueda del tratado más favorable (*treaty shopping*) —con el fin de erradicar el uso de sociedades canalizadoras de rentas en países con convenios fiscales— y medidas para combatir las prácticas tributarias perniciosas. Contiene también una revisión de los actuales estándares fiscales internacionales dirigidos a eliminar la doble imposición, que derivó en nuevas directrices sobre precios de transferencia, entre otras modificaciones.

A. Si bien existen avances, persiste la baja recaudación de la tributación sobre la renta personal

En el último decenio la recaudación de los impuestos sobre la renta personal se ha ido incrementando, ya que pasó de un nivel inferior al 1 % del PIB en 2005 a cerca del 1,6 % del PIB en 2015 en el promedio de 15 países de América Latina (véase el gráfico II.1). Más allá de este avance, los recursos fiscales provenientes de esta fuente permanecen en niveles muy bajos, a pesar de que varios países implementaron reformas con el fin de expandir la base del impuesto y progresaron en la implementación de tasas proporcionales sobre los ingresos de capital, previamente exentos, junto con tasas más progresivas sobre las rentas del trabajo. Sin embargo, la proporción del impuesto sobre la renta de personas físicas en relación con el PIB sigue siendo modesta en la región y está muy alejada de la que se registra en los países de la Unión Europea (un 10,7 % del PIB) o de la OCDE (un 8,4 % del PIB).

Gráfico II.1

América Latina (15 países):
recaudación del impuesto
sobre la renta de personas
físicas, 2005-2015
(En porcentajes del PIB)



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

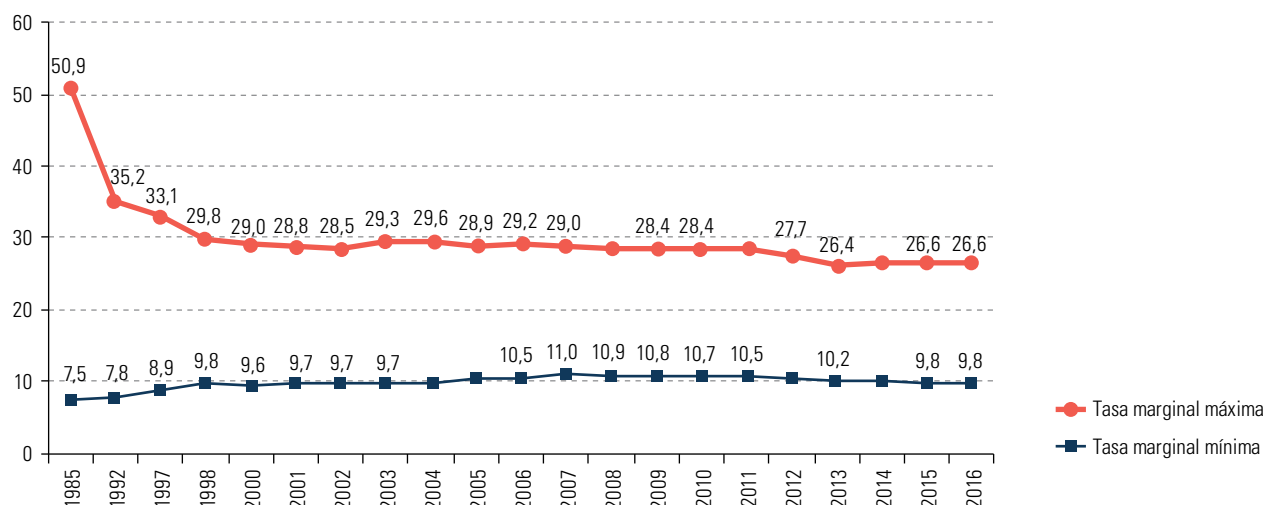
En Jiménez y Podestá (2016a) se sugieren tres factores que han limitado el desempeño e impacto de este tributo en América Latina: i) la evolución de las alícuotas legales, que originó una reducción de las tasas marginales máximas aplicadas en el promedio de los países; ii) la estrecha base imponible, consecuencia de un gran número de exenciones, deducciones permitidas, regímenes simplificados y niveles de mínimos no imponibles que dejan fuera del gravamen a una cantidad importante de contribuyentes e ingresos, y iii) los altos niveles de incumplimiento (evasión y morosidad) que se observan en casi todos los países.

Las alícuotas marginales máximas del impuesto sobre la renta de las personas físicas fueron descendiendo en América Latina, partiendo de tasas medias del 50,9 % en la década de 1980 hasta ubicarse en torno al 26,6 % en 2016, muy por debajo de los niveles internacionales (véase el gráfico II.2). Por ejemplo, en el promedio de países de la zona del euro, las tasas marginales máximas de este tributo llegaron en 2014 al 45 % (o al 39,4 % si se considera el promedio de los 28 países de la Unión Europea). Incluso en varios países europeos, estas tasas son iguales o superiores al 50 % como en Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, los Países Bajos, Portugal y Suecia (Unión Europea, 2014).

Gráfico II.2

América Latina: evolución de las tasas marginales máximas y mínimas del impuesto sobre la renta de personas físicas, 1985-2016

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", documento presentado en la Conferencia sobre Reformas Fiscales y Financieras en América Latina, Universidad de Stanford, 9 y 10 de noviembre de 2000 (cifras de 1985 a 1998); CEPALSTAT y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (cifras del año 2000 en adelante).

En cambio, las tasas marginales mínimas se elevaron en América Latina, al pasar la tasa media del 7,5% en la década de 1980 al 9,8% en 2016, alcanzando su mayor nivel hacia 2007 con un promedio del 11%. De esta forma, se observa una reducción de la brecha media entre las tasas marginales máximas y mínimas, lo que impacta en el grado de progresividad y efecto redistributivo del tributo (véase el cuadro II.1).

Los bajos niveles de recaudación y la estrecha base imponible del impuesto sobre la renta de las personas físicas se relacionan tanto con el generoso tratamiento en materia de deducciones personales y ganancias no imponibles establecidos en la legislación impositiva como con los numerosos regímenes de exención o gastos tributarios, así como con la proliferación y permanencia de regímenes tributarios simplificados (el monotributo, el Régimen Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones sobre las Micro y Pequeñas Empresas (Simples), el Sistema para el Microemprendedor Individual (SIMEI), el Régimen Tributario Simplificado (RTS)) que, si bien nacieron como medios de entrada a la formalidad, se han consolidado de manera permanente en los sistemas tributarios (Gómez Sabaini y Morán, 2012).

Cabe señalar que una limitación importante del impuesto sobre la renta personal en América Latina es que se recauda fundamentalmente sobre los asalariados, es decir, recae sobre los trabajadores formales en relación de dependencia, a los cuales se les realiza la retención en su fuente de ingreso. De acuerdo con los estudios recopilados en Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2010), el 60% (o más) del impuesto sobre la renta personal proviene de trabajadores asalariados en los países con información disponible (por ejemplo, el Ecuador, El Salvador, México y el Perú). Esta estructura desequilibrada afecta la equidad horizontal del impuesto, ya que la mayor parte es soportada por este tipo de trabajadores, mientras que los trabajadores independientes tienen mayores posibilidades de evasión y elusión, y las rentas de capital se benefician de un tratamiento preferencial, ya sea porque generalmente tributan a una tasa menor o porque simplemente no se encuentran gravadas.

Los bajos niveles de recaudación y la estrecha base imponible del impuesto sobre la renta de las personas físicas se relacionan tanto con el generoso tratamiento en materia de deducciones personales y ganancias no imponibles establecidos en la legislación impositiva como con los numerosos regímenes de exención o gastos tributarios, así como con la proliferación y permanencia de regímenes tributarios simplificados que, si bien nacieron como medios de entrada a la formalidad, se han consolidado de manera permanente en los sistemas tributarios.

Cuadro II.1

América Latina: tasas marginales máximas y mínimas del impuesto sobre la renta de las personas físicas por países, 1985-2016
(En porcentajes)

	1985 o 1986		1992		2000		2008		2016	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Argentina	16,5	45,0	15,0	30,0	9,0	35,0	9,0	35,0	9,0	35,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10,0	10,0	10,0	10,0	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
Brasil	0,0	60,0	10,0	25,0	15,0	27,5	15,0	27,5	7,5	27,5
Chile	0,0	57,0	5,0	50,0	5,0	45,0	5,0	40,0	4,0	40,0
Colombia	10,0	49,0	5,0	30,0	10,0	35,0	19,0	33,0	19,0	33,0
Costa Rica	5,0	50,0	10,0	25,0	10,0	25,0	10,0	15,0	10,0	15,0
Ecuador	19,0	40,0	10,0	25,0	5,0	15,0	5,0	35,0	5,0	35,0
El Salvador	3,0	60,0	10,0	30,0	10,0	30,0	10,0	30,0	10,0	30,0
Guatemala	11,0	48,0	4,0	34,0	15,0	25,0	15,0	31,0	5,0	7,0
Honduras	3,0	40,0	12,0	40,0	10,0	25,0	10,0	25,0	15,0	25,0
México	3,0	55,0	3,0	35,0	3,0	40,0	1,92	28,0	1,92	35,0
Nicaragua	15,0	50,0	8,0	35,5	10,0	30,0	10,0	30,0	15,0	30,0
Panamá	13,0	56,0	3,5	56,0	2,0	30,0	16,5	27,0	15,0	25,0
Paraguay	...	...	...	...	...	...	...	...	8,0	10,0
Perú	2,0	56,0	6,0	37,0	15,0	30,0	15,0	30,0	8,0	30,0
República Dominicana	2,0	73,0	3,0	70,0	15,0	25,0	15,0	25,0	15,0	25,0
Uruguay	...	...	...	...	...	...	10,0	25,0	10,0	30,0
Venezuela (República Bolivariana de)	12,0	45,0	10,0	30,0	6,0	34,0	6,0	34,0	6,0	34,0
América Latina (18 países)	7,5	50,9	7,8	35,2	9,6	29,0	10,9	28,4	9,8	26,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", documento presentado en la Conferencia sobre reformas fiscales y financieras en América Latina, Universidad de Stanford, 9 y 10 de noviembre de 2000 (cifras de 1985 a 1992); CEPALSTAT y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (cifras del año 2000 en adelante).

Nota: En el Paraguay el impuesto sobre la renta de las personas físicas entró en vigor en agosto de 2012. En el Uruguay comenzó a aplicarse en 2007.

Además, la proliferación de regímenes simplificados, que implican una carga tributaria menor, pueden significar una erosión adicional a la base imponible de este tributo, en la medida en que no estén debidamente coordinados (Gómez Sabaini y Morán, 2016a). Las maniobras de elusión y arbitraje de los contribuyentes entre los dos regímenes, si bien pueden no ser importantes en términos de recursos, atentan contra la equidad horizontal del sistema, en tanto signifiquen un tratamiento discriminatorio entre contribuyentes de similar capacidad contributiva.

Respecto de los mínimos no imponibles, una comparación entre distintas regiones del mundo indica que mientras en los países de América Latina el ingreso mínimo exento equivale, en promedio, a 1,4 veces el PIB per cápita, en los países de Europa Occidental el gravamen se tributa, en promedio, a partir de un tercio del PIB per cápita y en los Estados Unidos desde un nivel equivalente a 0,2 veces ese indicador (véase el cuadro II.2). En cierta forma, esta diferencia en el ingreso gravable para aplicar la alícuota mínima del impuesto en las distintas regiones se justifica por la diferencia entre los niveles de ingresos per cápita y por la necesidad de dejar fuera del gravamen a un nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar.

Resulta más difícil justificar el monto desde el cual comienza a aplicarse la tasa marginal máxima, ya que, mientras en los países desarrollados esta se establece a partir de tres o cuatro veces el PIB per cápita, en los países latinoamericanos recién tiene efecto desde ingresos superiores a 7,3 veces el ingreso per cápita, con tasas significativamente más bajas que en los países desarrollados.

	Ingreso gravable ^a (múltiplos del PIB per cápita)		Alícuota (en porcentajes)	
	Mínimo	Máximo	Mínima	Máxima
América Latina (18)	1,40	7,34	9,80	26,60
El Caribe (11)	1,37	4,30	17,70	31,10
Asia Oriental y el Pacífico (29)	1,06	11,17	9,10	28,20
Europa Oriental y Asia Central (31)	0,94	3,67	13,70	19,20
Oriente Medio y África Septentrional (15)	0,77	6,27	9,40	26,60
Asia Meridional (7)	2,27	27,44	5,60	25,70
África Subsahariana (47)	2,17	12,89	10,40	35,00
Europa Occidental (20)	0,31	3,98	14,60	40,90
Estados Unidos y Canadá (2)	0,60	5,56	12,50	32,00

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de legislación oficial e información del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y de la CEPAL (para América Latina); Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), "Collecting Taxes 2012-2013" [en línea] <https://www.usaid.gov/data/dataset/cdeb8a1b-3440-4e88-b6cb-81b2428f8cea> (para las otras regiones).

^a Corresponde a los niveles de ingreso a partir de los cuales comienzan a aplicarse las alícuotas mínima y máxima del impuesto sobre la renta personal, respectivamente, expresados como múltiplos del PIB per cápita de cada país o región (promedio simple de países).

Una vez más, el panorama entre países es muy diverso, aunque en la mayoría de ellos se aprecia una tendencia a disminuir el ingreso gravable a partir del cual se aplica la alícuota mínima. Esto es resultado de reformas en el diseño de los tramos de ingresos imponibles y la eliminación de exenciones y deducciones personales, que permitieron reducir el nivel de exención un 36%, en promedio, entre 2007 y 2016. Entre los países que tienen un menor nivel de exención están la Argentina, el Brasil, Chile, México, Panamá, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), donde el ingreso mínimo para comenzar a tributar el impuesto sobre la renta se sitúa por debajo del ingreso per cápita del país. En los demás países, el nivel de exención se ubica en un rango de entre 1,3 y 2,0 veces el PIB per cápita, con la excepción del Paraguay, donde la aplicación del tributo es más reciente y este indicador equivale a 5,8 veces la renta per cápita (véase el cuadro II.3).

El nivel de ingreso a partir del cual se aplica la máxima tasa marginal descendió, en promedio, un 38% en el período 2007-2016, aunque la situación dentro de la región continúa siendo heterogénea. Por un lado, en un grupo de países integrado por la Argentina, el Brasil, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana, la tasa marginal máxima tiene efecto a partir de un nivel de ingresos similar (o incluso inferior) al valor medio de cuatro veces el PIB per cápita que registran los países desarrollados. En cambio, en otras economías latinoamericanas (Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Uruguay) la alícuota máxima solo alcanza a los contribuyentes que ganan un valor cercano o superior a diez veces el ingreso per cápita del país.

Los altos gastos tributarios de los países de la región constituyen otro factor que reduce las bases imponibles. Mediante el uso de exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, regímenes especiales y otros gastos tributarios, los países han perseguido diferentes objetivos, que van desde la atracción de inversión extranjera directa, el estímulo al ahorro, el desarrollo de mercados financieros y de regiones atrasadas, la industrialización, la promoción y diversificación de exportaciones, la transferencia de tecnología y la generación de empleo hasta el cuidado del medio ambiente. Más allá de que la efectividad y la eficiencia en el logro de estos múltiples objetivos ha sido muy cuestionada y escasamente evaluada, lo cierto es que estos gastos tributarios han ocasionado una erosión de las bases tributarias, fundamentalmente del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto sobre la renta, y han entrañado un costo en términos de recaudación (Gómez Sabaini y Morán, 2013).

Cuadro II.2

Ingreso gravable y alícuotas del impuesto sobre la renta personal, alrededor de 2012-2013
(En múltiplos del PIB per cápita y porcentajes)

Cuadro II.3

América Latina: niveles de renta para la aplicación de tasas mínimas y máximas del impuesto sobre la renta, 2007 y 2016

(En múltiplos del PIB per cápita)

	Nivel de ingreso para aplicación de tasa mínima (nivel de exención) ^a		Nivel de ingreso para aplicación de tasa marginal máxima ^b	
	2007	2016	2007	2016
Argentina ^c	0,5	0,2	4,7	2,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,1	0,2	0,1	0,2
Brasil	1,5	0,8	3,0	1,9
Chile	1,2	0,8	13,6	9,1
Colombia	2,4	1,8	10,1	6,9
Costa Rica	1,8	1,5	2,7	2,2
Ecuador	2,7	1,9	23,5	19,0
El Salvador	1,1	1,3	10,4	5,8
Guatemala	3,1	1,9	13,9	9,5
Honduras	3,2	2,0	22,9	8,5
México	0,1	0,7	4,7	19,6
Nicaragua	3,3	1,6	33,4	8,0
Panamá	1,9	0,8	6,3	3,6
Paraguay	...	5,8	...	9,7
Perú	2,5	1,4	19,3	8,8
República Dominicana	2,3	1,3	4,9	2,7
Uruguay	...	0,6	...	9,8
Venezuela (República Bolivariana de)	1,6	0,6 ^d	9,2	4,6
América Latina (16 países)^e	1,8	1,2	11,4	7,0
América Latina (18 países)	1,8	1,4	11,4	7,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de legislación oficial e información del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y de la CEPAL (para 2016); Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), "Collecting Taxes 2012-2013" [en línea] <https://www.usaid.gov/data/dataset/cdeb8a1b-3440-4e88-b6cb-81b2428f8cea> (para 2007).

^a Corresponde al nivel de ingreso a partir del cual se impone a la tasa marginal mínima del impuesto sobre la renta de las personas naturales (IRPN). Cuando existe una deducción personal o un mínimo vital, este indicador equivale a ese valor expresado como múltiplo del PIB per cápita.

^b Es el nivel de ingreso más bajo al cual se impone la tasa marginal máxima del IRPN. Cuando el país aplica una tasa única a todos los ingresos personales, ambos indicadores son iguales (como sucede en el Estado Plurinacional de Bolivia).

^c En la Argentina, el nivel de ingreso neto para la aplicación de la tasa máxima se calculó tomando como referencia al caso de un trabajador en relación de dependencia casado y con dos hijos.

^d Dato correspondiente a 2015.

^e No se incluye al Paraguay ni al Uruguay, que no aplicaban este tributo en 2007.

Por último, otro factor limitante de la capacidad de recaudación del impuesto sobre la renta es el bajo nivel de cumplimiento y las altas tasas de evasión. Las estimaciones de las tasas de evasión de este impuesto y, en especial, del que recae sobre las personas físicas son escasas en la región. Los estudios disponibles muestran que los niveles de evasión en América Latina son altos en comparación con otras regiones del mundo y mayores en los impuestos sobre la renta que en los impuestos al valor agregado (con una tasa promedio de incumplimiento del 47,5% frente al 27,8%, respectivamente), como se presenta en la sección B.

Los altos niveles de incumplimiento reducen los recursos disponibles para que el Estado cumpla tanto con sus funciones de estabilización y provisión de bienes y servicios públicos como con su rol redistributivo. Además, la evasión y la elusión fiscales atentan contra la capacidad redistributiva del impuesto sobre la renta, en la medida en que se afecta tanto la equidad horizontal como la vertical de los sistemas tributarios.

En definitiva, si bien en los últimos años se han comprobado avances en materia de imposición a la renta, los países de la región continúan registrando una baja recaudación del impuesto sobre la renta personal así como un débil impacto en términos de eficiencia y equidad. Hay diversos factores que explican este desempeño. Por un lado,

se han reducido de forma sostenida las tasas marginales máximas del tributo, las que generalmente se encuentran por debajo de las existentes en los países desarrollados. Asimismo, el gran número de exenciones, deducciones personales, gastos tributarios y permanencia de los regímenes simplificados erosionan la base imponible y, por lo tanto, disminuyen la cantidad de recursos recaudados. Los elevados niveles de evasión, morosidad y elusión constituyen otro factor que ayuda a explicar el pobre desempeño de este tributo.

La alta concentración de la riqueza y el ingreso que hace de América Latina la región más desigual del planeta requiere de un tratamiento cuidadoso del sistema tributario y de las reformas por implementar, en el que se promueva un aprovechamiento integral de su acción redistributiva. En este esquema, debe fortalecerse el impuesto a la renta personal, potenciando sus efectos recaudatorios y distributivos, promoviendo un tributo general y de base amplia que considere todas las rentas del contribuyente en su base gravable y se coordine con los distintos regímenes simplificados. Esta mirada integral permitiría reforzar su impacto sobre la equidad, ya sea en relación con el principio de la capacidad de pago (equidad vertical) o con un tratamiento impositivo igualitario para aquellos que tengan ingresos equivalentes (equidad horizontal), aunque provengan de distintas fuentes (salarios o capitales) o tengan diferente modalidad contractual (asalariados o autónomos).

B. La cuantificación sistemática y periódica de la evasión continúa siendo una asignatura pendiente en la mayoría de los países

En el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016*, la CEPAL analizó en detalle la problemática de la evasión en los países de la región, destacando el hecho de que son pocos los que realizan estimaciones del incumplimiento tributario de forma sistemática y periódica, y en general estas solo toman en cuenta el IVA. Además, únicamente en casos puntuales se reservan para uso interno las estimaciones sectoriales de dicho tributo y las referidas al impuesto sobre la renta de personas jurídicas, mientras que la evasión del resto de los tributos no suele ser objeto de análisis².

Lo anterior queda en evidencia en el cuadro II.4, donde puede apreciarse una menor cantidad de países con estimaciones del incumplimiento del impuesto sobre la renta (varias de ellas provenientes de un estudio realizado por la CEPAL), que además corresponden a cálculos relativamente antiguos.

De acuerdo con la última información disponible, la tasa de evasión media del IVA en los países de América Latina se sitúa en el 27,8%, aunque se observan diferencias entre países (véanse el cuadro II.4 y el gráfico II.3). Por un lado, se encuentra el Uruguay, con la tasa de evasión más baja de la región; luego se halla un grupo de países que exhiben tasas cercanas o superiores al 20% pero inferiores al 30% (como varios países sudamericanos y México), y otro grupo con valores superiores al 30% (como los países de Centroamérica, el Ecuador y el Paraguay).

² Véanse más detalle en CEPAL (2016a).

Cuadro II.4

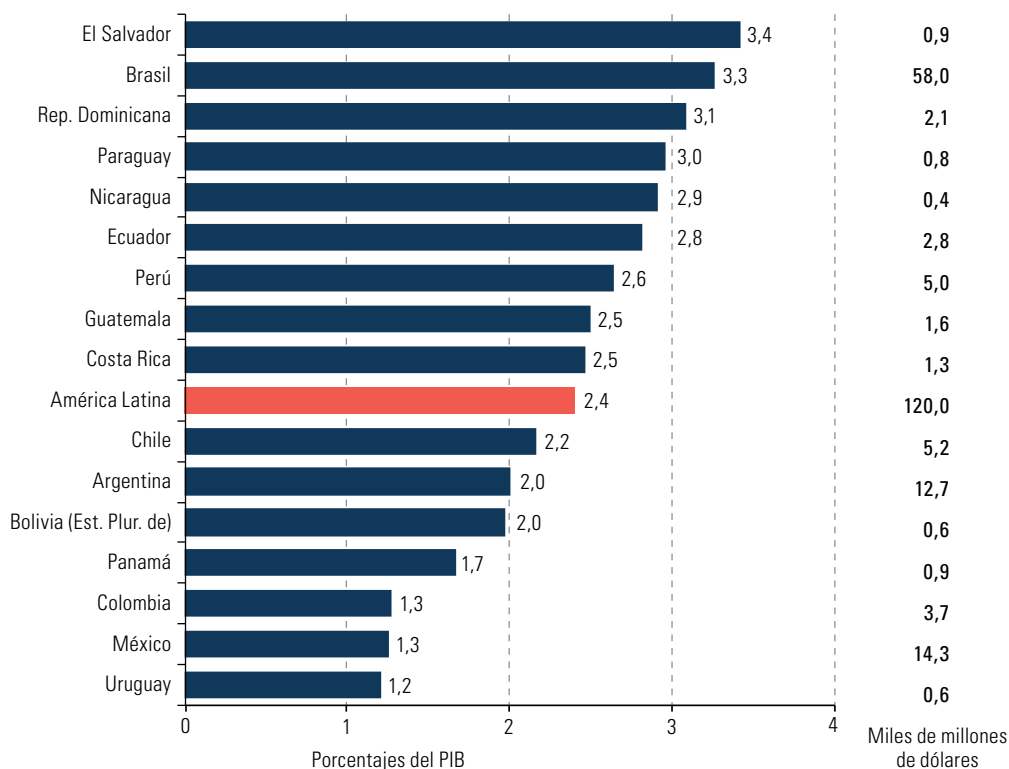
América Latina: tasas de evasión del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto sobre la renta, último año disponible
(En porcentajes)

	IVA		Impuesto sobre la renta			
	Año	Evasión	Año	Total	De las personas jurídicas	De las personas físicas
Argentina	2007	19,8	2005	49,7	49,7	49,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2013	17,9	...	...	...	...
Brasil	2015	27,5	2014	28,1	26,6	34,1
Chile	2015	20,3	2009	31,0	31,0	27,0
Colombia	2015	20,1	2012	34,4	34,4	...
Costa Rica	2013	33,1	2013	66,2	70,0	57,3
Ecuador	2004	31,8	2005	63,8	65,3	58,1
El Salvador	2010	33,1	2005	45,3	51,0	36,3
Guatemala	2015	34,2	2006	63,7	62,8	69,9
México	2012	24,3	2012	28,9	31,4	26,3
Nicaragua	2013	31,8	...	...	...	...
Panamá	2012	39,7	...	...	...	...
Paraguay	2014	30,9	...	...	...	...
Perú	2014	28,3	2006	48,5	51,6	32,6
República Dominicana	2014	38,6	2009	65,2	68,9	51,8
Uruguay	2012	13,4	2013	...	39,6	...
Venezuela (República Bolivariana de)	...	...	2000-2005	45,6	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), administraciones tributarias de los países; J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá, "Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe", *Evasión y equidad en América Latina*, Documentos de Proyectos, N° 309 (LC/W.309), Santiago, CEPAL, 2010 y Sindicato Nacional de Procuradores de la Hacienda Nacional (SINPROFAZ), "Sonegação no Brasil: uma estimativa do desvio da arrecadação do exercício de 2015", Brasília, junio de 2016 [en línea] <http://www.quantocostaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exercicio-de-2015>.

Gráfico II.3

América Latina: pérdidas tributarias estimadas debido a la evasión del impuesto al valor agregado (IVA), 2015
(En porcentajes del PIB y miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de legislación oficial e información del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), administraciones tributarias de los países.

A pesar de que corresponden a períodos más alejados, las estimaciones de evasión del impuesto sobre la renta son significativamente más elevadas, dado que el promedio de la región alcanza el 47,5%. Si bien existen diferencias metodológicas que dificultan la comparación entre países, se observan diferencias considerables entre las tasas de evasión de este tributo. En un extremo están los casos de Costa Rica, el Ecuador, Guatemala y la República Dominicana (con tasas cercanas al 65%) y en el otro, el Brasil, Chile y México, con valores significativamente menores (entre el 28% y el 31%).

Generalmente las tasas de evasión del impuesto sobre la renta de las empresas son superiores a las correspondientes a las personas físicas (un promedio del 48,9% y el 44,3%, respectivamente). Este resultado se explica por el alto contenido de retenciones en la fuente efectuadas en los ingresos de asalariados, quienes son los que aportan la mayor parte de la recaudación del gravamen, ya que gran parte de las otras fuentes de renta (dividendos, intereses, rentas de títulos públicos y ganancias de capital) están exentas del impuesto (al menos en el momento de la medición) o tributan a una tasa menor³.

Sobre la base de las tasas de evasión de distintos estudios, como los presentados en el cuadro II.4, la CEPAL estima que el incumplimiento tributario asciende a un monto equivalente a 2,4 puntos porcentuales del PIB en el caso del IVA y 4,3 puntos porcentuales del PIB en el caso del impuesto sobre la renta, lo que suma un total de 340.000 millones de dólares en 2015.

Por otra parte, la dimensión internacional de la evasión fiscal, en particular, la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, ha provocado una preocupación creciente desde hace ya algunos años. A pesar de que no se dispone de estudios que cuantifiquen las pérdidas tributarias asociadas a este fenómeno en la región, la CEPAL ha realizado un esfuerzo por estimar las salidas financieras ilícitas originadas en la manipulación de los precios de comercio, como también los recursos que el fisco deja de recaudar debido a esta problemática. Durante 2013, estas corrientes ilícitas sumaron más de 100.000 millones de dólares y representaron cerca del 1,8% del PIB regional. El monto de ingresos fiscales que se podrían percibir en caso de controlar y gravar estas actividades ronda el 0,5% del PIB, es decir, unos 31.000 millones de dólares anuales⁴.

Sobre la base de las tasas de evasión de distintos estudios, como los presentados en el cuadro II.4, la CEPAL estima que el incumplimiento tributario asciende a un monto equivalente a 2,4 puntos porcentuales del PIB en el caso del IVA y 4,3 puntos porcentuales del PIB en el caso del impuesto sobre la renta, lo que suma un total de 340.000 millones de dólares en 2015.

C. El poder redistributivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas sigue siendo muy débil en la región

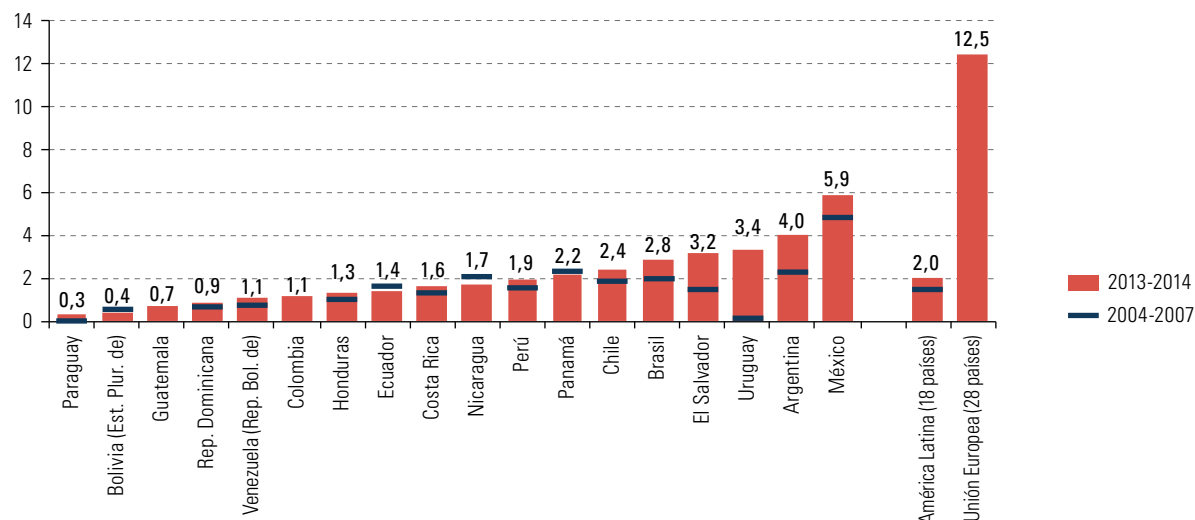
Los modestos avances en materia del impuesto sobre la renta de las personas físicas, examinados anteriormente, también se ven reflejados en la evolución del poder redistributivo de este instrumento. Como se ilustra en el gráfico II.4, la reducción del coeficiente del Gini debido al impuesto sobre la renta personal alcanzó el 2% en el promedio de 18 países de América Latina durante 2013-2014. Si bien esto representa una leve mejoría respecto de su desempeño redistributivo en el período 2004-2007 (1,5%), se encuentra todavía lejos de la reducción de la desigualdad que registran los países de la Unión Europea (12,5%).

³ Sin embargo, tal como remarcen Gómez Sabaini y Morán (2016b), dadas las reformas introducidas por varios países en el impuesto sobre la renta en años más recientes, las estimaciones de las tasas de evasión pueden verse afectadas en uno u otro sentido: por un lado, al ampliarse la base imponible del impuesto sobre la renta personal (caso en que se destacan los sistemas duales del Perú, el Uruguay y los países de Centroamérica) y, por otro lado, al difundirse los modelos de imposición presuntiva (impuestos mínimos aplicados sobre los activos de las sociedades) y los regímenes de tributación simplificada para pequeños contribuyentes, los que pueden distorsionar las decisiones privadas de los contribuyentes sujetos al impuesto sobre la renta de las sociedades.

⁴ Véanse más detalles en CEPAL (2016b) y Podestá, Hanni y Martner (2017).

Gráfico II.4

América Latina (18 países) y Unión Europea (28 países): reducción del coeficiente de Gini debido al impuesto sobre la renta de las personas físicas, 2004-2014
(En porcentajes)



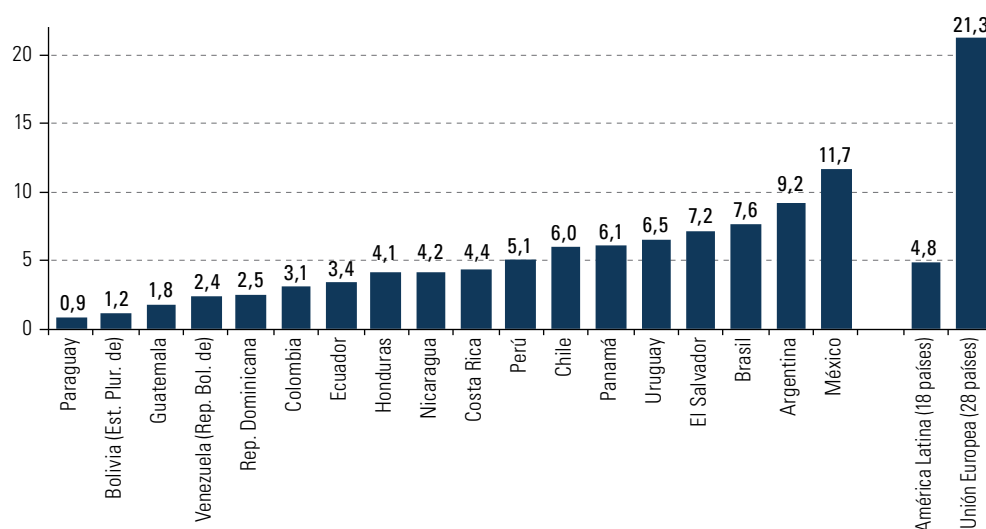
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones basadas en encuestas de hogares de los países de la región y EUROMOD statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income G4.0.

Un desafío que aún está pendiente en la región es la baja carga tributaria de los contribuyentes más ricos. La tasa media efectiva del decil X solo alcanzó un 4,8% en 2014 para el promedio de América Latina, lo que contrasta significativamente con el promedio de un 21,3% de los países de la Unión Europea.

El promedio regional oculta una gran heterogeneidad de resultados. En algunos países, el bajo poder redistributivo del impuesto no ha cambiado significativamente en la última década, como ocurre en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de). En cambio, se observan avances en el impacto redistributivo del impuesto en la Argentina, el Brasil, Chile, El Salvador, México, la República Dominicana y el Uruguay. Esto se debe principalmente a un crecimiento de los ingresos por sueldos y salarios junto con modificaciones de la estructura del tributo.

Con respecto a este último factor, destaca la introducción del impuesto sobre la renta de personas físicas en el Uruguay con la reforma de 2007, así como las reformas de El Salvador y México, que se orientaron a aumentar la presión tributaria del decil más rico, entre otros aspectos. Resulta importante señalar que el aumento en la Argentina se debe principalmente al alto crecimiento de los salarios y sueldos en términos nominales, que no había sido compensado por cambios en el mínimo no imponible, en las escalas de ingresos ni en los otros parámetros nominales del impuesto en los años considerados en esta medición, lo que se tradujo en que un número creciente de contribuyentes tributarán a las tasas marginales más altas.

Un desafío que aún está pendiente en la región es la baja carga tributaria de los contribuyentes más ricos. Como se puede apreciar en el gráfico II.5, la tasa media efectiva del decil X solo alcanzó un 4,8% en 2014 para el promedio de América Latina, lo que contrasta significativamente con el promedio de un 21,3% de los países de la Unión Europea. Uno de los principales factores que originan este resultado es el hecho de que los ingresos de capital en la región se gravan a tasas menores que los ingresos laborales o, incluso, no se gravan en algunos países. Además, son los contribuyentes más ricos los que más pueden aprovechar la planificación tributaria agresiva con el fin de minimizar el pago de impuestos en sus países de residencia.

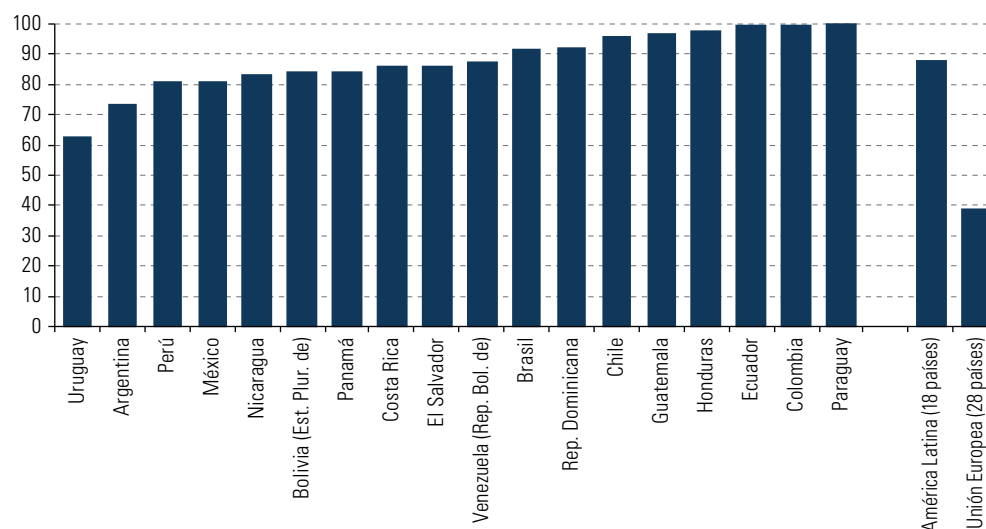
**Gráfico II.5**

América Latina (18 países) y Unión Europea (28 países): tasa media efectiva del decil X, alrededor de 2014^a (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones basadas en encuestas de hogares de los países de la región y EUROMOD statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income G4.0.

^a La tasa media efectiva se calcula sobre el ingreso bruto antes de los impuestos directos.

Aunque la tributación de los contribuyentes más ricos es un tema de preocupación, otro desafío fundamental para la mayoría de los países de la región es cómo incorporar a la clase media en el pago del impuesto sobre la renta. En el gráfico II.6 se muestra que el pago del impuesto sobre la renta personal está altamente concentrado en el último decil en América Latina (un 88,0% en promedio), lo que contrasta con los países de la Unión Europea (39,2%). A primera vista, esto podría parecer un resultado positivo, pero en realidad la baja participación de la mayoría de la población en el impuesto sobre la renta debilita no solamente su potencial recaudatorio, sino también su capacidad para modificar la distribución del ingreso en términos más generales. En este contexto, tampoco se puede esperar la formación de círculos virtuosos de reciprocidad, conforme a los cuales los ciudadanos aceptan pagar más impuestos a cambio de servicios públicos de calidad.

**Gráfico II.6**

América Latina (18 países) y Unión Europea (28 países): participación del impuesto sobre la renta de las personas físicas proveniente del decil X en el total de la recaudación, alrededor de 2014 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones basadas en encuestas de hogares de los países de la región y EUROMOD statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income G4.0.

D. Durante 2016 los países aprobaron varias modificaciones de sus sistemas tributarios⁵

Si bien los países de la región aprobaron varios ajustes y modificaciones de sus sistemas tributarios durante 2016, en general, no se llevaron a cabo reformas estructurales significativas, ya que muchos de ellos las realizaron en años anteriores. La excepción fue Colombia, que el 29 de diciembre sancionó la Ley núm. 1819, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural y se fortalecen los mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión fiscal.

Al igual que en 2015, durante 2016 fueron pocos los países latinoamericanos que alteraron las tasas generales de los impuestos sobre la renta, pues básicamente las modificaciones se focalizaron en las alícuotas de determinados sectores o tipos de rentas y sobre todo en medidas que afectan la base imponible de este tributo.

Solo la Argentina disminuyó la alícuota mínima del impuesto sobre la renta personal (del 9% al 5%), al tiempo que aumentó de siete a nueve los rangos de ingresos y actualizó las escalas, mientras que el Perú aumentó la tasa del impuesto correspondiente a las empresas (del 28% al 29,5%) y redujo la tasa de retención para los dividendos (del 6,8 al 5%). En Colombia se unificaron las tasas del impuesto sobre la renta de las empresas (eliminandose el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE)) y se estableció una alícuota general del 34% para 2017, la que se reduce al 33% a partir de 2018 (con una sobretasa del 6% en 2017 y del 4% en 2018), en tanto que en las zonas francas, las empresas tributarán el 20%.

Algunos países subieron las tasas del impuesto sobre la renta de capital, por ejemplo, el Brasil, Colombia y el Uruguay. En el primero, la Ley núm. 13259 (que convierte en ley la Medida Provisional núm. 692 de 2015) incrementó las tasas del impuesto a la renta correspondiente a las ganancias de capital, desde una tasa fija del 15% (antes de la Medida Provisional) a tasas progresivas que van del 15% al 22,5%. En Colombia se estableció una determinación cédular del impuesto a la renta de las personas naturales, es decir, de manera independiente para cada tipo de renta (rentas de trabajo, pensiones, rentas de capital, rentas no laborales y dividendos y participaciones), y se aumentó la alícuota máxima para las rentas de fuentes no laborales y de capital (del 33% al 35%). En el Uruguay se elevó al 7% la tasa del impuesto a la renta aplicable al rendimiento de capital mobiliario para las personas físicas (de un 3% o un 5% según el tipo y plazo de la inversión). Además, en ese país se subió del 12% al 25% la tasa del impuesto sobre la renta de no residentes para el caso de sociedades ubicadas en países de baja o nula tributación, al tiempo que se incrementaron las tasas de los tramos superiores del impuesto sobre la renta aplicable a los trabajadores y del impuesto de asistencia a la seguridad social (IASS), que grava los ingresos por jubilaciones y pensiones.

En el Ecuador, después del terremoto de 2016, se creó una contribución especial del 3% por única vez sobre las utilidades del año anterior obtenidas por las empresas y las personas naturales (a partir de 12.000 dólares al año en este último caso), excluidas las zonas afectadas y las rentas obtenidas en relación de dependencia.

Entre los países que realizaron cambios para ampliar la base imponible del impuesto sobre la renta se encuentran la Argentina, Colombia, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay, ya sea porque eliminaron algunas exenciones, incluyeron más rentas en la base imponible o limitaron las deducciones permitidas. En el caso particular de la Argentina, se estableció que los jueces comenzarán a tributar este impuesto; en Colombia

⁵ Véanse los cuadros analíticos de las medidas adoptadas en la región en 2016 [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40997/PF2017Cuadros_analiticos.pdf.

se comenzó a gravar los dividendos y participaciones recibidas con tasas progresivas de entre el 0% y el 10%, según los rangos de dividendos obtenidos. En el Paraguay, se limitaron las deducciones de gastos e inversiones para el cálculo del impuesto a la renta personal. En la República Dominicana, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) dispuso el cobro del impuesto sobre la renta (ISR) a los dividendos o utilidades pagadas por las empresas de zonas francas a sus accionistas, poniendo así en vigor una disposición de la Ley núm. 253-12. En el Uruguay se limitaron ciertas deducciones y el ajuste por inflación del impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE), se creó un régimen de dividendos presuntos, se eliminó la exención de ciertas utilidades distribuidas y se disminuyó la deducción fija para los trabajadores.

En contraste, algunos países prorrogaron, ampliaron o crearon beneficios tributarios, otorgaron exenciones del impuesto sobre la renta o aumentaron las deducciones permitidas, disminuyendo así la base imponible (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay). En particular, en algunos de ellos se incluyeron beneficios fiscales orientados a ciertas zonas o sectores económicos (Colombia, Ecuador y Guatemala), a las pequeñas y medianas empresas (Argentina, México y Perú) o a la promoción de la inversión en ciencia e innovación tecnológica (México y Uruguay).

En la Argentina, se eliminó la retención del 10% (como pago único y definitivo del impuesto a las ganancias) a la que estaban sujetos los dividendos o utilidades y se estableció la derogación del impuesto a la ganancia mínima presunta a partir del 1 de enero de 2019.

En cuanto a las acciones relacionadas con la tributación internacional, se destacan las disposiciones efectuadas en Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay, ya sea respecto de la normativa de precios de transferencias, de la residencia fiscal o de otra materia relacionada. En el nuevo Código Tributario de Honduras, aprobado a fines de diciembre de 2016, se eliminó el concepto de renta mundial y se estableció el de renta territorial.

Destaca el uso de programas de moratoria fiscal durante 2016 para cancelar deudas impositivas, aduaneras o de la seguridad social, ya sea para tributos nacionales o impuestos locales, por ejemplo, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras. De manera similar, en el Perú, en el marco de la Ley núm. 30506, que otorga facultades al Poder Ejecutivo para legislar durante 90 días en ciertos temas relacionados con la formalización y la reactivación de la economía, se otorgó una amnistía para que las personas naturales y las micro, pequeñas y medianas empresas puedan pagar su deuda tributaria con una reducción de multas e intereses moratorios.

Asimismo, la Argentina y el Brasil implementaron un programa de regularización de activos no declarados en el extranjero que no obligan a la repatriación de los capitales, sino a su declaración ante las autoridades fiscales. En el primer caso, de acuerdo con las autoridades, el monto exteriorizado al 31 de diciembre de 2016 alcanzó 97.842 millones de dólares entre efectivo, activos financieros y bienes inmuebles, de los cuales un 86% corresponde a tenencias y bienes en el exterior. Así, el monto recaudado en la Argentina durante las primeras dos etapas del Régimen de Sinceramiento Fiscal en concepto de impuesto especial⁶ fue de 106.760 millones de pesos, es decir, unos 6.700 millones de dólares, y aún resta para alcanzar el plazo final del 31 de marzo de 2017⁷. En el Brasil se declararon 169.940 millones de reales (cerca de 53.300 millones de dólares), lo que implicó una recaudación de 50.981 millones de reales en impuestos y multas

⁶ El impuesto especial comprende tasas progresivas entre el 5% y 15% y están exentos las tenencias o valores declarados que se inviertan en fondos comunes de inversión destinados al financiamiento de la economía real o que se utilicen para adquirir determinados títulos públicos.

⁷ Véase [en línea] <https://servicios1.afip.gov.ar/genericos/prensa/VerGacetilla.aspx?id=141>.

(unos 16.000 millones de dólares)⁸. En el Perú, en el marco de la ley mencionada anteriormente, el Poder Ejecutivo estableció un régimen temporal y sustitutorio del impuesto sobre la renta con tasas reducidas para la declaración, repatriación e inversión de rentas no declaradas.

En diciembre de 2016, se sancionó la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal en Costa Rica, que incorpora un conjunto de medidas para evitar la evasión y elusión tributaria de personas físicas y jurídicas⁹. Las autoridades esperan que la puesta en marcha de los componentes de esta Ley permita recaudar el equivalente al 0,5% del PIB¹⁰.

En cuanto a los cambios en el IVA, las medidas aprobadas se focalizan en modificaciones de las bases imponibles (Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay) aunque en algunos casos específicos (Colombia y Ecuador) se alteraron también las tasas aplicadas.

En Colombia se aumentó 3 puntos porcentuales la tasa general del IVA (del 16% al 19%), mientras que en el Ecuador, con el fin de recaudar recursos adicionales para las zonas afectadas por el terremoto, la tasa del IVA se incrementó 2 puntos porcentuales sobre la tarifa general del 12% por el plazo de un año.

Varios países aplicaron medidas que, si bien tienden a reducir la base imponible del tributo, se enfocan en otros objetivos relacionados con la política social o la formalidad de la economía. Tal es el caso de la devolución del IVA para los beneficiarios de jubilaciones mínimas y asignaciones familiares en la Argentina, los créditos y exenciones para ciertas operaciones de bienes inmuebles en Chile y la devolución de parte del IVA en operaciones efectuadas con dinero electrónico en Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay. En Honduras, con el fin de impulsar la inversión en el sector agrícola y agroindustrial, se aprobó una exoneración del 15% en el impuesto sobre las ventas para ciertas categorías de productos.

En Colombia y Costa Rica se procuró ampliar la base imponible de este impuesto y se comenzó a gravar la primera venta de viviendas nuevas de alto valor en el primer país y el arriendo temporal de bienes inmuebles en el segundo.

Por otro lado, en algunos países como la Argentina, Colombia, el Ecuador, El Salvador y Honduras se eliminaron o crearon diferentes tributos. En el primero, se eliminaron los derechos de exportación sobre diversos productos mineros, al tiempo que se crearon nuevos impuestos sobre las apuestas y las operaciones especulativas. En El Salvador debió anularse el impuesto municipal (tarifa de arbitrios) de la Municipalidad de San Salvador que se cobraba sobre los activos de las empresas privadas, debido a que fue declarado inconstitucional.

La reforma colombiana dio origen al monotributo y varios otros gravámenes, como el impuesto nacional al carbono, la contribución parafiscal al combustible, los impuestos a la entrega de bolsas plásticas, al consumo de datos de telefonía celular y al consumo de cannabis medicinal, y la contribución nacional de valorización. En el Ecuador también se crearon diversos impuestos y contribuciones con el objetivo de financiar la recuperación tras el terremoto¹¹, mientras que en Panamá se aprobó un

⁸ Véase [en línea] <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2016/novembro/programa-de-regularizacao-de-ativos-brasileiro-atinge-objetivos>.

⁹ Los principales alcances de esta ley se explican en la sección E, referida al cumplimiento tributario.

¹⁰ Véase [en línea] <http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/08/comision-de-asuntos-hacendarios-dictamina-proyecto-de-ley-de-lucha-contra-el-fraude-fiscal/>.

¹¹ Entre otros, se creó una contribución equivalente a un día de sueldo para los trabajadores que perciben un salario mensual igual o superior a 1.000 dólares, que se paga en un período de entre uno y ocho meses según el nivel de remuneración. Además, se establecieron las siguientes contribuciones solidarias, por única vez: contribución del 0,9% sobre patrimonios individuales iguales o superiores a 1 millón de dólares; contribución sobre propiedades inmuebles y derechos representativos de capital de entidades extranjeras (con una tarifa del 0,9% o el 1,8% dependiendo de si la empresa está domiciliada en paraísos fiscales o no).

nuevo impuesto que grava los seguros. Al igual que en Colombia, el nuevo Código Tributario hondureño creó la figura de monotributo, que se define como un régimen especial basado en alícuotas escalonadas que debe sustituir la obligación de pago de cualquier tributo a los ingresos directos o conexos en el régimen tributario nacional.

Respecto de los impuestos específicos sobre bienes y servicios, como cigarrillos, automóviles y otros, algunos países disminuyeron sus tasas: la Argentina redujo tanto la tasa sobre los automóviles como la aplicada a los cigarrillos, Costa Rica dispuso la tasa cero del impuesto selectivo de consumo a los convertidores de señal de televisión digital a analógica, Colombia incrementó las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y México estableció ciertas exenciones del impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) con el fin de promover la protección del medio ambiente.

Además de México, otros países, como el Ecuador, Panamá y el Uruguay, extendieron ciertos beneficios fiscales. Por ejemplo, en el marco de la *Ley orgánica de solidaridad y de corresponsabilidad ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril del 2016* del Ecuador, se contemplaron una serie de exoneraciones de diversos impuestos para las provincias de Manabí y Esmeraldas. Panamá reorganizó el régimen especial de la Zona Libre de Colón y modificó las actividades permitidas, en tanto que en el Uruguay se otorgaron beneficios para la construcción de proyectos de gran dimensión económica que abarcan no solo el IRAE y el IVA, sino también el impuesto al patrimonio.

Por otra parte, en relación con los impuestos que gravan al patrimonio, en la Argentina se incrementó el monto mínimo exento del impuesto sobre los bienes personales, al tiempo que se reducen las alícuotas de manera paulatina para eliminarlo a partir de 2019. En Colombia se eliminó el impuesto sobre la riqueza y en el Uruguay se elevó la alícuota del impuesto al patrimonio para aquellas entidades ubicadas en paraísos fiscales o jurisdicciones de baja o nula tributación.

Por último, en el Brasil se modificó el impuesto sobre las operaciones financieras referidas a la conversión de divisas y las operaciones que involucran bonos y títulos. La alícuota aplicable para adquirir divisas en las operaciones en efectivo y de recompra aumentó del 0,38 al 1,10%. En Colombia se decidió dejar de manera permanente el gravamen a los movimientos financieros con una tarifa del 4 por 1.000 y se modificaron algunos impuestos territoriales.

E. Los países de América Latina han adoptado una serie de acciones en materia de cumplimiento tributario y fiscalidad internacional¹²

Durante 2016, los países de la región continuaron emprendiendo acciones orientadas a mejorar el cumplimiento tributario, tanto a escala interna como internacional. Estas acciones abarcan desde medidas antielusión, programas de regularización, avances en la regulación de precios de transferencia y acuerdos para evitar la doble imposición hasta diferentes tipos de convenios con otros países para el intercambio de información.

Con respecto a las medidas que afectan la tributación internacional, varios países emitieron nuevas normas relacionadas con el intercambio bilateral de información,

¹² Véanse los cuadros analíticos de las medidas adoptadas en la región en 2016 [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40997/PF2017Cuadros_analiticos.pdf.

firmaron acuerdos en esta materia con otros países o acordaron nuevos convenios para evitar la doble tributación (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)).

Al mismo tiempo, como se explica más adelante, durante 2016, el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay firmaron acuerdos multilaterales de intercambio automático de información con fines tributarios, ya sea referentes a cuentas financieras (en el marco del Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras) o a los informes país por país, que contienen información sobre empresas multinacionales (en el marco de la acción 13 del Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios). Otros tres países (Panamá, República Dominicana y Uruguay) subscribieron la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.

Además, algunos modificaron o perfeccionaron la aplicación de las normas de precios de transferencia, como Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay, en tanto que en Nicaragua se postergó la fecha de entrada en vigor de las normas de precios de transferencia para el 30 de junio de 2017, en lugar del 1 de enero de 2016. México alcanzó un acuerdo técnico con los Estados Unidos sobre la metodología de precios de transferencia para una adecuada valoración del impuesto sobre la renta en las operaciones del sector de maquila efectuadas entre las filiales de empresas estadounidenses en México. Así se evita la doble tributación a través de acuerdos previos sobre precios de transferencia, regidos por este marco convenido.

Tanto en la reforma tributaria de Colombia como en la ley de transparencia fiscal internacional del Uruguay y en nuevas normativas del Brasil, Chile y el Perú, se procuró introducir en las legislaciones nacionales los lineamientos propuestos en la acción 13 del Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, para informar las operaciones con precios de transferencia. Así, se incorporaron dos nuevos deberes formales respecto de la documentación comprobatoria de los precios de transferencia. Además del informe local con la información relativa a cada tipo de operación realizada por el contribuyente que demuestre la correcta aplicación de precios de transferencia, ahora se incorpora también un informe maestro con la información global relevante del grupo multinacional y un informe país por país que contenga información relativa a la asignación global de ingresos e impuestos pagados por el grupo multinacional junto con ciertos indicadores relativos a su actividad económica a nivel mundial. Al mismo tiempo, en la reforma colombiana se estableció un régimen de entidades controladas del exterior.

Por otro lado, en el Brasil y el Ecuador, se establecieron nuevos lineamientos para determinar si una jurisdicción es considerada de baja tributación o paraíso fiscal. En el Brasil también se establecieron criterios para determinar si una empresa tiene una actividad económica sustancial en el país, mientras que en el Ecuador se reformó la Ley de Régimen Tributario Interno con el objetivo de transparentar y difundir información de empresas vinculadas con otras en paraísos fiscales y las prácticas de planificación fiscal agresiva. También se requiere que los promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos remitan al Servicio de Rentas Internas (SRI) información de la creación, uso y beneficiarios finales de las empresas en paraísos fiscales.

Como se mencionó anteriormente, en la Argentina y el Brasil se llevó a cabo un programa de regularización de activos no declarados en el exterior, en tanto que en el Perú el Poder Ejecutivo recientemente estableció un régimen de declaración y repatriación de rentas no declaradas.

Con el fin de recaudar con mayor efectividad los ingresos fiscales, en Honduras se estableció una nueva administración tributaria, el Servicio de Administración de Rentas (SAR), que reemplazó a la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI). Esta institución tiene

los mismos poderes que la anterior y otros nuevos, como requerir de terceros, públicos o privados, información contable, financiera, bursátil, registral y de cualquier índole, además de la facultad, entre otras, de designar agentes de percepción o retención de cualquier tributo y aprobar acuerdos de carácter particular y general en materia tributaria.

En Guatemala, a partir de febrero de 2017, entró en vigor la modificación de la figura del secreto bancario, que establece que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) podrá requerir a las entidades financieras información sobre las operaciones bancarias de personas individuales o jurídicas en las que considere que existe duda razonable en torno a actividades u operaciones que ameriten proceso de investigación. Para este requerimiento, la SAT debe contar con la autorización de un juez competente.

En el Uruguay también se modificó el secreto bancario y se estableció la obligación de las instituciones financieras de reportar anualmente a la administración tributaria los saldos y rentas de las cuentas mantenidas por personas naturales, jurídicas u otras entidades, sean o no residentes fiscales en el país. Asimismo, se estableció la obligación de llevar un registro de los accionistas y beneficiarios finales de las entidades uruguayas.

A su vez, en varios países se emprendieron otras acciones tendientes a mejorar el control fiscal y reducir la evasión. Por ejemplo, en México, gracias al uso generalizado de la factura electrónica, la existencia de bases de datos institucionales y la información que recibe la autoridad tributaria, se comenzaron a llevar a cabo auditorías electrónicas con el fin de identificar incongruencias entre lo informado por los contribuyentes y la información disponible.

La ley de reforma colombiana incluye medidas antievasión, cuantiosas multas e incluso cárcel para quienes evadan impuestos, en tanto que en Costa Rica se aprobó la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal. Entre otras medidas, esta última incluye disposiciones para crear un registro centralizado de accionistas y beneficiarios finales de las personas jurídicas, al tiempo que implementa sanciones para aquellos asesores tributarios que presten servicios para omitir el pago de impuestos o colaboren en la alteración y presentación de información falsa en la contabilidad de los contribuyentes. Además, establece medidas para fortalecer el proceso de cobro judicial de impuestos y la obligación de estar al día con el pago de tributos para poder contratar o gestionar permisos, concesiones o autorizaciones ante cualquier institución del Estado. También obliga a todas las personas físicas o jurídicas a aceptar medios de pago electrónico (como tarjetas de débito o crédito) y plantea la posibilidad de devolver al consumidor hasta 1 punto porcentual del impuesto general sobre las ventas cuando el pago se realiza con esos medios. Por último, exige que los contribuyentes registren en formato digital las operaciones que realicen y emitan facturas electrónicas.

Algunos países tomaron medidas relacionadas con la facturación electrónica, como la Argentina, donde comenzó a regir su obligatoriedad, en forma escalonada, para los contribuyentes inscriptos en el IVA, las empresas de medicina prepagada, los colegios privados y otros. De manera similar, en el Estado Plurinacional de Bolivia se estableció el Sistema de Facturación Virtual (SFV), que es obligatorio para cierto tipo de contribuyentes, y las aplicaciones Facilito y QRquincho, que facilitan el cumplimiento de las obligaciones tributarias. En Colombia, la facturación electrónica comenzará a ser obligatoria en 2017 para los contribuyentes que estipule la autoridad tributaria. En Costa Rica se creó un nuevo sistema de comprobantes electrónicos que se pondrá en marcha en 2017 y será obligatorio para ciertos contribuyentes, en tanto que en Panamá se puso en marcha un programa para diseñar e implementar la facturación electrónica, al tiempo que se estipuló la obligatoriedad de presentar todas las declaraciones de rentas por Internet (a través del nuevo sistema digital e-Tax 2.0). En el Perú, a partir de 2017, se amplió a más contribuyentes la obligatoriedad de emitir comprobantes electrónicos.

Son conocidos los beneficios que se le adjudican a la facturación electrónica, tanto para el contribuyente como para la autoridad tributaria. En el primer caso, no solo facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, sino que conlleva una reducción de los costos operativos y de administración, ya que disminuye los gastos de impresión, almacenamiento y distribución de facturas, reduce los tiempos de cobranza y la carga administrativa del personal involucrado, facilita el procesamiento de los documentos, la labor de archivo y la búsqueda de una factura archivada, mejorando así los procesos internos de las empresas. Además, contribuye al cuidado del medio ambiente, debido a que se reduce el uso de papel y el consumo de energía, tanto en el proceso de impresión como de distribución de los documentos.

En el caso de las autoridades, este sistema de facturación constituye una herramienta importante para la fiscalización, ya que a través del análisis y cruce de información es factible conciliar las ventas y las compras de las empresas y personas físicas con el fin de detectar posibles irregularidades o incongruencias. De esta forma, la facturación electrónica disminuye el riesgo o probabilidad de fraude, mejora el control fiscal y contribuye a la lucha contra la evasión. No obstante, para obtener estos efectos positivos es importante extender su obligatoriedad entre los contribuyentes y para ello se deben asegurar ciertas condiciones de accesibilidad y manejo informático por parte de la población, como también reforzar las capacidades de procesamiento, análisis de información y control de las administraciones tributarias.

En este sentido, resulta importante destacar el diferente grado de desarrollo en cuanto al uso y la obligatoriedad de la facturación electrónica en los países de América Latina. Por un lado, se destaca la masificación de esta tecnología en México, donde es obligatoria para todo el universo de contribuyentes, y en la Argentina, el Brasil y Chile, donde es obligatoria para casi todas las empresas, aunque con distintos matices (véase el cuadro II.5). En estos países, la adopción de la facturación electrónica ha sido un proceso progresivo cuya implementación universal o casi universal ha llevado varios años. De acuerdo con información recopilada en la Asociación Mexicana de Proveedores Autorizados de Certificación (AMEXIPAC, 2016), durante 2015 se emitieron 1.022 millones de facturas electrónicas en la Argentina, 3.500 millones en el Brasil, 367 millones en Chile y 5.782 millones en México.

Otros países también están avanzando en este ámbito; por ejemplo, en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala, el Perú y el Uruguay, existe la obligatoriedad para ciertos contribuyentes, ya que la facturación electrónica se está implementando de manera paulatina de acuerdo con el sector de actividad o las capacidades de los contribuyentes.

Otro grupo de países está iniciando el camino hacia la obligatoriedad del uso de esta tecnología, entre ellos, el Paraguay y Colombia, donde actualmente su aplicación es voluntaria, aunque en este último se están definiendo las categorías de contribuyentes que estarán obligados a utilizarla a partir de 2017. Costa Rica implementará la facturación electrónica ese mismo año, y El Salvador, Panamá, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) están estudiando la implementación de este sistema de facturación.

Por otra parte, a nivel global existen distintas instancias de participación y coordinación de esfuerzos entre los países con el fin de combatir la elusión y evasión tributaria internacional mediante la adopción de medidas de transparencia y de cooperación para el intercambio de información.

Cuadro II.5

América Latina: obligatoriedad de la facturación electrónica, 2016

País	Obligatoriedad	Contribuyentes obligados	Contribuyentes opcionales
Argentina	Sí	Responsables inscritos en el impuesto al valor agregado (IVA), categorías superiores de monotributo, exportadores y ciertos sectores	Monotributistas de categorías inferiores
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Principales y grandes contribuyentes, exportadores, aquellos con tres o más actividades o que emitan una factura mensual, los que superan cierto monto y el comercio electrónico	Resto de los contribuyentes
Brasil	Sí	Personas jurídicas	Productores primarios
Chile	Sí	Grandes empresas y pymes urbanas	Microempresas y empresas rurales
Colombia	No (voluntaria)	En proceso de selección de los contribuyentes obligados ^a	Todos
Costa Rica	No (lo será en 2017)		
Ecuador	Sí	Instituciones financieras, contribuyentes especiales, exportadores, ventas por Internet e instituciones del sector público	Resto de los contribuyentes
El Salvador	No (en estudio)		
Guatemala	Sí	Personas individuales o jurídicas calificadas como contribuyentes especiales	Contribuyentes que soliciten autorización a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)
Honduras	Sí	Personas naturales y jurídicas que estén obligadas a emitir documentos fiscales (de manera paulatina, comenzando por grandes contribuyentes y siguiendo con medianos y pequeños)	Cualquier contribuyente que cumpla con los requisitos establecidos y sea autorizado por el Servicio de Administración de Rentas (SAR)
México	Sí (universal)	Personas morales y personas físicas con actividad empresarial	Ninguno (obligatoria para todos)
Nicaragua	No		Contribuyentes autorizados ^b
Panamá	No (en estudio)		
Paraguay	No	Solo retenciones virtuales para agentes de retención	Contribuyentes inscritos que presten servicios personales de forma independiente y otros que designe la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)
Perú	Sí	Principales contribuyentes	Resto de los contribuyentes
República Dominicana	No (en estudio)		
Uruguay	Sí	Personas jurídicas y físicas en algunos sectores específicos	Resto de los contribuyentes
Venezuela (República Bolivariana de)	No (en estudio)		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Asociación Mexicana de Proveedores Autorizados de Certificación (AMEXIPAC) *Estudio comparativo de factura electrónica en Latinoamérica*, Ciudad de México, 2016, e información de las administraciones tributarias de los países.

^a Según el artículo 308 de la Ley núm. 1819 de reforma tributaria, los contribuyentes obligados a declarar y pagar el IVA y el impuesto al consumo deberán expedir factura electrónica a partir del 10 de enero de 2019 en los términos que establezca el reglamento. Durante los años fiscales 2017 y 2018, los contribuyentes obligados por las autoridades tributarias a expedir factura electrónica serán seleccionados bajo un criterio sectorial, conforme al alto riesgo de evasión identificado en el rubro y al menor esfuerzo que requiere su implementación.

^b Aún no se aplica. De acuerdo con el artículo 81 del Código Tributario de Nicaragua, todo contribuyente o responsable podrá hacer uso de medios electrónicos de información para emitir facturas, previa autorización avalada por auditores del Departamento de Fiscalización de la Dirección de Grandes Contribuyentes o la Administración de Rentas, según corresponda.

En el cuadro II.6 se presenta la situación actual de los países de América Latina respecto de su participación en iniciativas internacionales de transparencia e intercambio de información en materia fiscal.

Cuadro II.6

América Latina: participación en iniciativas internacionales de transparencia e intercambio de información en materia fiscal, 2016

Jurisdicción firmante	Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales		Adhesión al Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal	Entrada en vigor	Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información		
	Miembro	Cumplimiento de fases (noviembre de 2016)			De cuentas financieras	Primera fecha para el intercambio	De informes país por país
Argentina	Sí	Fase 1 y 2 mayormente cumplidas	Sí	1/1/2013	Sí	Septiembre de 2017	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No	-	No	-	No	-	No
Brasil	Sí	Fase 1 y 2 mayormente cumplidas	Sí	1/10/2016	Sí	Septiembre de 2018	Sí
Chile	Sí	Fase 1 y 2 mayormente cumplidas	Sí	1/11/2016	Sí	Septiembre de 2018	Sí
Colombia	Sí	Fase 1 y 2 cumplidas	Sí	1/7/2014	Sí	Septiembre de 2017	No
Costa Rica	Sí	Fase 1 y 2 parcialmente cumplidas	Sí	1/8/2013	Sí	Septiembre de 2018	Sí
Ecuador	No	-	No	-	No	-	No
El Salvador	Sí	Fase 1 y 2 mayormente cumplidas	Sí	Aún no vigente	No	-	No
Guatemala	Sí	Fase 1 no cumplida	Sí	Aún no vigente	No	-	No
Honduras	No	-	No	-	No	-	No
México	Sí	Fase 1 y 2 cumplidas	Sí	1/9/2012	Sí	Septiembre de 2017	Sí
Nicaragua	No	-	No	-	No	-	No
Panamá	Sí	Fase 1 y 2 no cumplidas	Sí	Aún no vigente	No ^a	-	No
Paraguay	Sí	-	No	-	No	-	No
Perú	Sí	Fase 1 cumplida (pasó a fase 2)	No	-	No	-	No
República Dominicana	Sí	Fase 1 y 2 parcialmente cumplidas	Sí	Aún no vigente	No	-	No
Uruguay	Sí	Fase 1 y 2 mayormente cumplidas	Sí	1/12/2016	Sí	Septiembre de 2018	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	No	-	No	-	No	-	No
Total de países de América Latina	13		11		7		6
Total de países firmantes	137		108		87		50

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

^a Aunque Panamá no ha firmado este acuerdo, las autoridades se han comprometido a intercambiar información financiera a partir de 2018. Véase [en línea] <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/crs-by-jurisdiction/crs-by-jurisdiction-2018.htm>.

Una de estas iniciativas es el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales. De acuerdo con la OCDE (2013), se trata de un marco multilateral dentro del cual más de 130 jurisdicciones trabajan en el área de transparencia tributaria e intercambio de información. El Foro tiene a su cargo la vigilancia y evaluación de pares respecto de la puesta en práctica de los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información con fines tributarios. Los estándares acordados prevén el intercambio internacional de información a solicitud y el intercambio automático de información. Los 137 miembros se han comprometido a aplicar la norma internacional referente al intercambio de información a solicitud, en tanto que más de 90 se han comprometido a implementar el nuevo estándar de intercambio automático de información. Asimismo, con el fin de asegurar que todos los miembros, en particular los países en desarrollo, puedan beneficiarse de las mejoras en materia de transparencia e intercambio de información, el Foro Mundial puso en

marcha un programa de asistencia técnica. Por otra parte, todos los miembros y otras jurisdicciones relevantes son evaluados en un proceso de dos fases. En la revisión de la fase 1 se evalúa la calidad del marco legal y normativo de una jurisdicción para la transparencia y el intercambio de información, mientras que en la revisión de la fase 2 se observa la implementación práctica de ese marco¹³.

Son 13 los países de América Latina que participan de este Foro Mundial: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, aunque el nivel de cumplimiento y la calificación asignada en estas fases son bastante heterogéneos (véase el cuadro II.6). En esta lista sobresalen Colombia y México, que han obtenido la calificación de “cumplidas” en las fases 1 y 2. Luego, con un resultado de “mayormente cumplidas” en estas dos fases se encuentran la Argentina, el Brasil, Chile, El Salvador y el Uruguay; a continuación están Costa Rica y la República Dominicana, con una calificación de “parcialmente cumplidas”. El Perú ha cumplido con la fase 1 y pasado a la siguiente, en tanto que Panamá y Guatemala aún no han cumplido con los estándares exigidos (el primero ha sido evaluado en ambas fases y el segundo solo en la fase 1)¹⁴.

Asimismo, 11 de estos 13 países han suscrito el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, un acuerdo multilateral destinado a promover la cooperación administrativa internacional relativa al asesoramiento y la recaudación de impuestos, en pos de combatir la elusión y la evasión¹⁵. Este Convenio, que permite extender la red de países y jurisdicciones con los cuales intercambiar información para fines tributarios, ya entró en vigor en siete de ellos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay).

De estos países se destacan la Argentina, Colombia y México, que se han comprometido, a través del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras, a realizar el primer intercambio automático de información bancaria con fines tributarios en septiembre de 2017, mientras que otros cuatro países (Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) lo harán en septiembre del año siguiente. A su vez, estos países, a excepción de Colombia, han firmado el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio de Informes País por País, cuyo propósito es establecer las normas y procedimientos necesarios para que las autoridades competentes de las jurisdicciones signatarias puedan implementar el intercambio automático de los informes país por país sobre las operaciones mundiales de las empresas multinacionales. Estos informes brindarán a las administraciones tributarias una visión global de las operaciones de estas compañías, ya que deberán indicar dónde se declaran los beneficios, los impuestos y las actividades económicas de las firmas. Específicamente, tendrán que informar sus ingresos, beneficios antes de impuestos, impuestos sobre sociedades pagados y devengados, número de trabajadores, capital declarado, beneficios no distribuidos y activos tangibles en cada una de las jurisdicciones donde operan.

¹³ Véase mayor información [en línea] <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/>.

¹⁴ Véase [en línea] <http://www.oecd.org/tax/transparency/GFratings.pdf>.

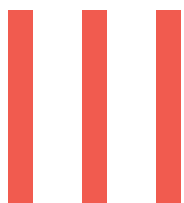
¹⁵ Véase más información [en línea] http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/ESP_Convention_Flyer.pdf.

Bibliografía

- AMEXIPAC (Asociación Mexicana de Proveedores Autorizados de Certificación) (2016), *Estudio comparativo de factura electrónica en Latinoamérica*, Ciudad de México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140), Santiago.
- (2016d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago.
- Gómez Sabaini, J.C y D. Morán (2016a), “Monotributo: ¿simplicidad o complicidad?”, *Alquimias Económicas* [en línea] <https://alquimiaseconomicas.com/2015/08/11/monotributo-simplicidad-o-complicidad/>.
- (2016b), “Evasión tributaria en América Latina: nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno para los países de la región”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 172 (LC/L.4155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2013), “Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 133 (LC/L.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2012), “Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 124 (LC/L.3534), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y A. Podestá (2010), “Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe”, *Evasión y equidad en América Latina*, Documentos de Proyectos, N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y D. Rossignolo (2012), “Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3477), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Jiménez, J.P. y A. Podestá (2016a), “Los impuestos sobre la renta de las personas físicas en América Latina”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), inédito.
- (2016b), “La tributación sobre la renta en América Latina: desafíos y perspectivas”, inédito.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios. Informe de la revisión de pares: Argentina 2012. Combinado: Fase 1 + Fase 2*, OECD Publishing.
- Podestá A., M. Hanni y R. Martner (2017), “Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 183 (LC/L.4277), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- SINPROFAZ (Sindicato Nacional de Procuradores de la Hacienda Nacional) (2016), “Sonegação no Brasil: uma estimativa do desvio da arrecadação do exercício de 2015”, Brasília, junio [en línea] <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exercicio-de-2015>.
- Tanzi, V. (2000), “Taxation in Latin America in the last decade”, documento presentado en la Conferencia sobre reformas fiscales y financieras en América Latina, Universidad de Stanford, 9 y 10 de noviembre.
- Unión Europea (2014), “Taxation trends in the European Union. Data for the EU member states, Iceland and Norway”, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.



CAPÍTULO



Tributación ambiental en América Latina: oportunidades, avances y desafíos

Introducción

- A. Los impuestos ambientales: orígenes, evolución y tendencias actuales
- B. La tendencia global de fijar el precio del carbono abre oportunidades para la región
- C. La reformulación de los impuestos sobre vehículos automotores con fines ambientales
- D. La utilización de tributos para atender otros problemas ambientales
- E. Conclusiones y perspectivas para los países de la región

Bibliografía

Introducción

En la actualidad, los impuestos constituyen una herramienta fundamental para el Estado en la búsqueda de aumentar ingresos medianamente predecibles (a diferencia de otros más volátiles como los provenientes de la explotación de recursos naturales), mejorar su relación con el ciclo macroeconómico, favorecer la redistribución del ingreso y proveer infraestructura y servicios básicos como la salud y la educación a sus ciudadanos. Con el correr de los años, se ha afianzado la idea acerca de la relevancia de la tributación como un elemento esencial para el desarrollo.

No obstante, ese desarrollo no puede conseguirse sin considerar los costos que implica o, en otras palabras, debe ser sostenible en el tiempo teniendo en cuenta que los recursos del planeta no son infinitos y que la mayoría de las actividades económicas del hombre entrañan un daño ambiental que, en general, no es debidamente considerado por quien lo produce. La contaminación del medio ambiente representa entonces un problema que enfrenta la sociedad y cuyo alcance puede ser local, regional o, incluso, mundial. En vista de estos fenómenos, una de las opciones que tienen los países consiste en utilizar instrumentos tributarios para inducir cambios en el comportamiento de los agentes privados en pos de la protección ambiental.

Desde hace más de dos décadas varios países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (principalmente los europeos) comenzaron a explorar distintas alternativas en ese camino. Así aparecieron nuevos impuestos como los que gravan las emisiones contaminantes (entre ellos el impuesto sobre el carbono), la generación de desechos o la utilización de pesticidas y fertilizantes artificiales. Asimismo, en varios casos, se adaptó el diseño de otros tributos que ya se aplicaban en la mayoría de los países —como los impuestos sobre los combustibles líquidos o sobre los vehículos automotores— con un claro criterio ambiental basado en los efectos nocivos que su consumo o utilización provoca en el medio ambiente.

A pesar de que la aplicación de impuestos ambientales en los países desarrollados es relativamente reciente (en comparación con otros gravámenes tradicionales), varios indicios y evidencias muestran que su efecto ha sido positivo en la mayoría de los casos, aumentando el costo de los productos o las actividades contaminantes y desalentando, de ese modo, su consumo o producción por encima del nivel socialmente óptimo y sostenible. No obstante, la utilización de estos instrumentos es aún relativamente limitada en muchos países.

Tal es el caso de América Latina, donde existen numerosos tributos que recaen sobre determinadas bases impositivas que resultan relevantes para la cuestión ambiental, pero cuyo diseño y funcionamiento aún responden a una lógica meramente recaudatoria. Muy recientemente algunos países han realizado sus primeras experiencias en esta materia, las que resultan alentadoras, ya que representan antecedentes para los demás países de la región, que muchas veces toman como base los resultados de países vecinos para adaptar los impuestos y lograr una mejor implementación ajustándose a sus realidades específicas.

En un contexto global marcado por un lento crecimiento económico (en comparación con la década pasada), debe tenerse en cuenta la cuestión ambiental para evitar soluciones de corto plazo que en el futuro resulten nocivas. Es fundamental, entonces, mejorar la comprensión acerca de las complementariedades y los dilemas entre los objetivos económicos y los del medio ambiente, para integrar mejor las prioridades ambientales con la necesidad de reformar la estructura económica. Solo de esta manera se podría avanzar en modificar la carga tributaria a favor de los impuestos ambientales y eliminar discrepancias en los sistemas tributarios que resulten perniciosas para el medio ambiente.

Este capítulo apunta a reflotar el debate acerca de la tributación ambiental en los países de la región. Si bien existen trabajos previos en esta materia, el presente se distingue por brindar una versión superadora, con enfoques conceptuales actualizados en torno a este tema y a la información estadística disponible. Asimismo, el relevamiento de experiencias recientes (exitosas o no) permite identificar ciertas lecciones que pueden servir a los países en futuras reformas tributarias.

El capítulo se divide en cinco secciones, además de esta introducción. En la primera sección se señalan los principales conceptos y fundamentos teóricos vinculados a la tributación ambiental como herramienta de política pública, se repasan las reformas tributarias ambientales implementadas en los países desarrollados a lo largo de los últimos dos decenios y se brinda una perspectiva cuantitativa actualizada del nivel y estructura de los impuestos vinculados al medio ambiente, tanto en la OCDE como en América Latina. En la segunda sección se plantea la tendencia mundial de fijar el precio del carbono, mediante la cual los países pretenden dar respuesta al cada vez más preocupante fenómeno del calentamiento global, destacándose experiencias muy recientes de dos países de América Latina que abren oportunidades para el resto de los países de la región. La tercera sección se refiere a la tendencia, tan difundida en los países desarrollados, a reformular los impuestos sobre los vehículos automotores con fines ambientales, también con algunas experiencias innovadoras en países latinoamericanos. En la cuarta sección se presentan otras alternativas que expanden los alcances de la tributación a otros problemas ambientales, junto con algunos ejemplos recientes a nivel regional. La quinta y última sección incluye las principales conclusiones y una serie de recomendaciones de política para los países de la región.

A. Los impuestos ambientales: orígenes, evolución y tendencias actuales

1. La aparición de los impuestos ambientales y las reformas pioneras en Europa

A inicios de los años noventa, algunos países desarrollados —en su mayoría de la península escandinava— fueron pioneros en lo que posteriormente se llamarían reformas tributarias ambientales. Si bien la posibilidad de utilizar impuestos como instrumentos para desalentar prácticas nocivas contra el medio ambiente no era novedosa en la teoría económica (véase el recuadro III.1), esa fue la primera oleada de aplicaciones exitosas en el afán de fusionar o conciliar las políticas fiscales y ambientales favoreciendo un proceso de desarrollo sostenible.

Las primeras reformas de este tipo se llevaron a cabo en Finlandia (1990), Suecia (1991), Noruega (1992), Dinamarca (1994) y los Países Bajos (1995). Según Gago y Labandeira (2012), esta primera generación de reformas se caracterizó por la utilización de impuestos ambientales potentes y generalmente relacionados con el sector energético¹. Así, se introdujeron los primeros impuestos sobre las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en los tres primeros casos (en Suecia también se gravaron los óxidos de azufre (SO₂) y de nitrógeno (NO₂)), tasas diferenciales sobre los combustibles menos contaminantes (Suecia) e impuestos por contaminación del agua (Países Bajos) y por la generación de residuos de distinta índole. En general, los ingresos derivados de estos nuevos gravámenes se destinaban a reducir los impuestos sobre la renta, siendo además frecuentes las exenciones a los sectores industriales para evitar pérdidas de competitividad, con lo que la carga fiscal recaía principalmente sobre los consumidores finales (Fanelli, Jiménez y López Azcúnaga, 2015).

¹ En 2006, Estonia introdujo una reforma con el mismo espíritu, por la cual se incrementaron marcadamente los impuestos sobre los combustibles y se redujo la imposición sobre la renta de las personas físicas.

En el ámbito de la teoría económica, la contaminación es un ejemplo claro de externalidad, concepto desarrollado por Alfred Marshall (1842-1924) que hace referencia a los efectos positivos o negativos que la producción o el consumo de un bien tiene sobre consumidores o empresas que no participan en su compra ni en su venta, pero que no se reflejan totalmente en los precios de mercado. En este caso específico, el problema surge debido a que las decisiones de los agentes económicos no tienen en cuenta el daño que provocan al medio ambiente (y a terceros) y terminan produciendo un nivel de contaminación superior al óptimo social, ante la inexistencia de mecanismos que traduzcan el valor social del medio ambiente en una restricción económica para los agentes privados.

Esta situación hace necesario algún tipo de intervención pública para lograr que los agentes que generan la contaminación ajusten su comportamiento para beneficio de la sociedad. Una de las soluciones más conocidas a estos problemas —que establece un vínculo entre las externalidades ambientales y la política fiscal— es la propuesta por Arthur Pigou (1920), que consiste en aplicar un impuesto correctivo directamente sobre la fuente de contaminación^a. En teoría, esto permitiría alcanzar el óptimo social en el punto en que el beneficio marginal privado de contaminar iguale al costo marginal social; en otros términos, el impuesto pigouviano se fija a un nivel tal que, para el agente causante de la externalidad, no sea factible obtener ingresos netos adicionales sin compensarlo con una disminución efectiva de la contaminación producida (Vollebergh, 2012).

En la práctica, este tipo de tributos suelen implicar muy altos costos de implementación —y mayores costos de cumplimiento— debido a que requieren de una gran cantidad de información sobre el agente contaminante y los daños reales que ocasiona al medio ambiente, razón por la cual generalmente se consideran modelos ideales. Sin embargo, su esencia, basada en la intervención pública para respetar el principio de quien contamina paga, ha servido de inspiración para el desarrollo de instrumentos que tienen el mismo objetivo, pero con una aplicación efectiva más factible.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan and Co., 1920 y H. Vollebergh, *Environmental Taxes and Green Growth*, La Haya, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2012.

^a Si bien parten de una misma lógica, la propuesta alternativa de R. Coase (1960) se aparta de la propuesta de Pigou sugiriendo que una solución óptima podría alcanzarse asignando, a través de la negociación privada y en favor de una de las partes involucradas, el derecho de propiedad sobre el medio por el que se transmite la externalidad (sin necesidad de intervención pública).

Recuadro III.1

Externalidades ambientales
e impuestos pigouvianos

Una segunda generación de reformas se inició a finales de los años noventa en casos como Finlandia (1997), Alemania (1999 y 2003) y el Reino Unido (1996 y 2001). Aunque los instrumentos aplicados fueron similares, a diferencia de la primera generación, estas reformas se enfocaron en lo que se conoce como “reciclaje de ingresos”, es decir, en la posibilidad de utilizar los recursos que se generan a partir de la aplicación de nuevos impuestos ambientales para compensar reducciones de impuestos distorsivos, particularmente las contribuciones de la seguridad social². En consecuencia, en todas ellas generalmente se contemplaron medidas distributivas compensatorias para los grupos o sectores más afectados por el cambio fiscal.

Desde entonces, la utilización de la política tributaria como solución a los problemas ambientales ha venido creciendo tanto en los países desarrollados como en algunos países en desarrollo. De hecho, existen reformas más recientes y mucho más heterogéneas que puede englobarse en lo que sería una tercera generación, en la que priman los objetivos de consolidación fiscal con una aplicación recaudatoria más flexible (sin reciclaje explícito de ingresos) y mejor adaptación al nuevo entorno económico. Como primer indicio de estas reformas, se encuentra la introducida en

² En 2008, Chequia también aplicó una reforma de este tipo en la que se combinó la extensión y el aumento de la tributación energética con la reducción de las contribuciones a la seguridad social para empleadores y empleados.

Italia en los años 1999 y 2000, por la cual se elevó la tributación de los productos derivados del petróleo, y un tercio de la recaudación se destinó a medidas distributivas compensatorias y de promoción de la eficiencia energética. Este objetivo recaudatorio también quedó plasmado en reformas posteriores como la de Suecia (2002) y en otras más recientes como las de Suiza (2008), Irlanda (2010) y Australia (2011), donde, entre otras medidas complementarias, se establecieron impuestos sobre las emisiones, aunque con diferentes alcances en cada caso en particular.

No obstante, vale remarcar que los impuestos constituyen uno de los múltiples instrumentos existentes para el control y manejo de externalidades como la contaminación ambiental. Dentro de lo que se conoce como enfoque económico de la política ambiental³, que consiste en la utilización de mecanismos basados en las leyes de mercado, también figuran los subsidios para la disminución de emisiones contaminantes, las cuotas de contaminación otorgadas por el Estado y los sistemas de derechos de contaminación transferibles entre agentes privados.

Si bien el tema de la elección de los instrumentos de política ambiental escapa a los alcances del presente trabajo, debe señalarse que la adecuación de uno o de un conjunto de estos instrumentos a cada caso en particular está determinada por una serie de restricciones de información, administrativas e institucionales. Asimismo, estas decisiones también pueden estar influenciadas por cuestiones de economía política —en tanto su aplicación puede afectar a poderosos grupos de interés— e interacciones fiscales, de acuerdo con el modo en que se complementen e interactúen con el resto de los componentes del sistema tributario. Debido a ello, muchos autores sugirieron que la solución óptima suele ser una combinación simultánea de varios de estos instrumentos (Goulder y Parry, 2008).

Sin embargo, en los últimos años se ha advertido una creciente preferencia de los gobiernos por la utilización de tributos y otros cargos con una clara orientación ambiental. Según Fullerton Leicester y Smith (2008), este tipo de instrumentos poseen una serie de ventajas relativas, por ejemplo, el ser más efectivos que las regulaciones directas convencionales en minimizar los costos asociados a los cambios de los patrones de consumo y producción que se intentan lograr con las políticas ambientales (eficiencia estática). Su aplicación también puede derivar en ganancias de eficiencia dinámica, ya que los mayores costos percibidos por los agentes privados pueden, a su vez, favorecer la innovación tecnológica tendiente a disminuir los efectos externos sin afectar otras variables económicas.

Los impuestos ambientales pueden ser instrumentos de política especialmente eficaces para abordar las prioridades ambientales actuales que van más allá de los problemas en el punto de origen, por ejemplo, las emisiones de las chimeneas industriales y las fuentes de contaminación más difusas y móviles como los residuos sólidos (envases, baterías y desechos de construcción) o las de los sectores agrícola (pesticidas y fertilizantes) y de transporte (vehículos automotores y sus combustibles, incluido el transporte aéreo y marítimo).

Además, los impuestos ambientales no solo inducen una reducción de la contaminación producida, sino que además tienen el potencial de aportar ingresos tributarios adicionales para el Estado. A su vez, los recursos obtenidos con la aplicación de estos gravámenes pueden utilizarse para reducir otros impuestos distorsivos del sistema tributario, como aquellos que recaen sobre los salarios o sobre la inversión (reciclaje de ingresos). Por este motivo, varios autores (Oates, 1995; Goulder, 1995)

³ En cambio, el enfoque regulatorio tradicional está basado en el control directo por parte del Estado a través, por ejemplo, de límites cuantitativos a la contaminación producida o de estrictas normas referidas a las tecnologías utilizadas. También se han empleado los enfoques voluntarios o cooperativos (que requieren un compromiso de los agentes contaminadores) para inducir cambios en las conductas privadas en pos de la protección del medio ambiente.

han remarcado que los impuestos pigouvianos pueden generar un doble beneficio: un medio ambiente más limpio y un sistema tributario más eficiente, en la medida en que los ingresos generados por tributos aplicados sobre el consumo y la producción de bienes contaminantes permitan el reemplazo (compensando el costo fiscal) de impuestos sobre el capital y el ingreso laboral.

Más allá del debate sobre la certeza e importancia del doble beneficio, lo realmente importante radica en lograr una integración apropiada entre las políticas de reforma tributaria y la política ambiental para finalmente evaluar el efecto neto final sobre el bienestar general. De hecho, además de la obtención de recursos para el sostenimiento de las necesidades públicas, la política tributaria moderna exige el planteo de objetivos extrafiscales que complementen la tradicional finalidad de financiamiento del Estado. Esto resulta fundamental para transformar determinados impuestos en instrumentos de política social o económica dirigidos a diversos fines de interés general, como la protección ambiental.

2. Un enfoque más amplio: los impuestos relacionados con el medio ambiente

Más allá de las virtudes de los impuestos pigouvianos como instrumento de política ambiental, aplicar el principio de quien contamina paga requiere conocer el valor de la externalidad para calcular la alícuota óptima del impuesto, y ello implica conocer con exactitud el daño marginal: quién emite y cuánto, y a quién perjudica la emisión (Heine, Norregaard y Parry, 2012). Además, los constantes cambios de la producción y la tecnología hacen que sea difícil adaptar el impuesto al quedar la información anterior obsoleta.

Dado que el impuesto pigouviano resulta impracticable, desde las reformas pioneras de los años noventa se han venido identificando y analizando un conjunto de impuestos relacionados con el medio ambiente. La OCDE, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) y la Comisión Europea han acordado en definir estos impuestos como cualquier pago obligatorio y sin contrapartida cobrado por el Gobierno general sobre bases fiscales consideradas de relevancia medioambiental particular⁴. Esto incluye impuestos, tasas y cargos que recaen sobre los productos energéticos, los vehículos automotores, los residuos sólidos y líquidos, las emisiones gaseosas medidas o estimadas, y los recursos naturales (OCDE, 2010).

Según las estadísticas disponibles⁵, en los países desarrollados de la OCDE los ingresos provenientes de tributos ambientales han mostrado una notable estabilidad en el tiempo, aunque con una tendencia declinante desde 2000 (cuando el promedio de esos países era del 1,83% del PIB) hasta llegar al 1,56% del PIB en 2014. En términos relativos, estos tributos han representado entre el 5% y el 6% de los ingresos tributarios totales en el mismo período, también con un gradual declive en los últimos años.

Sin embargo, aunque en la mayoría de los casos la recaudación derivada de impuestos orientados a prevenir la contaminación ambiental resulta significativa, es posible advertir muy marcadas diferencias entre los países miembros en cuanto a la importancia relativa (y absoluta) de este tipo de recursos. Así, mientras Dinamarca, Eslovenia, Italia y Turquía acumularon ingresos por impuestos ambientales que rondaron el 4% del PIB en 2014, México, los Estados Unidos y el Canadá mostraron valores muy acotados de recaudación de estos impuestos, de alrededor del 1% del PIB⁶.

⁴ La definición del concepto de impuesto coincide con la expresada en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas, 1986* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 1986).

⁵ Una referencia estadística obligada es la base de datos elaborada en conjunto por la OCDE y la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), donde se recopila información acerca de más de 1.000 instrumentos utilizados para la política ambiental y el manejo de los recursos naturales en los países miembros de la OCDE y otros no miembros de cierta relevancia (véase OECD database on Policy Instruments for the Environment [en línea] <http://www2.oecd.org/econinst/queries/>).

⁶ Información disponible [en línea] <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/environmentaltaxation.htm>.

Estas diferencias también son observables en América Latina, donde la tributación relacionada con el medio ambiente tiene un peso específico distinto según cada país. El contraste es evidente entre países como el Brasil, Costa Rica, Honduras o la República Dominicana, cuya recaudación de impuestos ambientales fue superior al 2% del PIB en 2014, y otros como Guatemala (0,8%), el Perú (0,5%) o el caso paradigmático de México⁷ (menos del 0,1%), en los cuales estos conceptos son poco significativos en términos del PIB.

En el cuadro III.1 se presentan los datos correspondientes a ingresos tributarios derivados de la aplicación de impuestos ambientales en una muestra seleccionada de países de la OCDE y de América Latina. La información comprende tres años de referencia (2000, 2007 y 2014), lo que permite comprobar la magnitud de los cambios registrados en los últimos años. A pesar de que se comprueba un descenso general del peso relativo de estos recursos, especialmente en los años posteriores a la crisis internacional de 2008 y a la brusca caída del precio del petróleo crudo y los combustibles, vale destacar algunas excepciones como la de Italia, donde se han implementado reformas para fortalecer fundamentalmente la tributación sobre los combustibles fósiles⁸.

Cuadro III.1

América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados): ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales, 2000, 2007 y 2014
(En porcentajes del PIB)

Países	2000	2007	2014
Alemania	2,29	2,17	1,95
Australia	2,41	1,93	1,91
Canadá	1,34	1,16	1,15
Dinamarca	4,98	4,88	4,11
España	2,19	1,85	1,89
Estados Unidos	0,96	0,82	0,72
Finlandia	3,10	2,69	2,88
Francia	2,24	1,87	1,97
Italia	2,89	2,60	3,85
Países Bajos	3,55	3,45	3,33
Portugal	2,61	2,74	2,20
Reino Unido	2,84	2,31	2,31
Promedio de la OCDE (34 países^a)	1,83	1,64	1,56
Argentina	1,56	0,97	1,30
Brasil ^b	1,93	3,41	2,62
Chile	1,57	1,13	1,21
Colombia ^c	0,87	0,98	0,99
Costa Rica	0,42	2,47	2,21
Guatemala	1,05	0,92	0,83
Honduras	1,84	2,39	2,17
México	1,31	-0,19	0,06
Nicaragua	2,10	1,53	1,28
Perú	1,25	0,83	0,45
República Dominicana	1,09	2,66	2,02
Uruguay	2,64	1,96	1,69

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

^a El promedio de la OCDE incluye a Chile y México.

^b Los valores correspondientes al Brasil se recalcularon tomando información oficial como referencia.

^c El último año con información disponible sobre Colombia es 2013.

⁷ En México, los ingresos por impuestos ambientales derivan del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), que grava el consumo de combustibles líquidos, del impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y, desde 2014, de los nuevos impuestos a los combustibles fósiles (véase la sección B). La singularidad del caso mexicano radica en la forma de determinación del primero de estos gravámenes, en el que la tasa efectiva y la recaudación dependen inversamente del precio internacional del petróleo crudo. Así, en contextos de precios elevados como el de la pasada década, el IEPS se convirtió en un subsidio (con un valor máximo del 1,8% del PIB en 2008) y el Gobierno debió compensar a Petróleos Mexicanos (PEMEX) la diferencia entre los precios internacionales y los internos por la venta de gasolina y diésel, que habían sido fijados por la administración pública a un menor costo. La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 estableció la eliminación de este subsidio, razón por la cual el IEPS sobre gasolinas y diésel ha comenzado a generar ingresos públicos, quedando neutralizada su influencia negativa sobre la recaudación global en concepto de impuestos ambientales en los años venideros.

⁸ En este reducido grupo también podrían mencionarse los casos de Estonia, Eslovenia y Turquía, donde se realizaron sendas reformas tributarias de similar orientación.

Como se ha señalado en otros documentos⁹, salvo en algunos casos puntuales (la Argentina y el Brasil, por ejemplo), es posible advertir una importante brecha en términos de carga tributaria total entre los países de ambas regiones: en 2014 el promedio de la OCDE (34 países) fue del 34,2% del PIB, mientras que en América Latina (18 países) alcanzó un 21,0% del PIB. Por lo tanto, resultaría más apropiado considerar los resultados con relación al monto total de ingresos tributarios de cada país (aunque con algunas consideraciones metodológicas). Puede verse que, tanto en los países desarrollados como en América Latina, la tributación relacionada con el medio ambiente representa una porción nada despreciable (aunque variable entre países) de los recursos tributarios totales (véase el cuadro III.2).

Países	2000	2007	2014
Alemania	6,31	6,21	5,38
Australia	7,91	6,52	6,89
Canadá	3,79	3,55	3,70
Dinamarca	10,62	10,51	8,18
España	6,55	5,07	5,59
Estados Unidos	3,43	3,06	2,77
Finlandia	6,77	6,49	6,57
Francia	5,20	4,40	4,36
Italia	7,11	6,23	8,80
Países Bajos	9,63	9,56	8,93
Portugal	8,38	8,58	6,41
Reino Unido	8,23	6,80	7,20
OCDE (34 países^a)	5,85	5,30	5,07
Argentina	7,38	4,20	4,02
Brasil ^b	9,34	10,30	8,08
Chile	8,37	4,97	6,09
Colombia ^c	5,91	5,11	4,94
Costa Rica	2,32	11,23	9,79
Guatemala	9,53	6,59	6,54
Honduras	12,00	12,59	10,95
México	7,91	-1,07	0,37
Nicaragua	16,14	8,84	6,32
Perú	8,56	4,49	2,42
República Dominicana	8,74	17,74	14,28
Uruguay	12,24	7,84	6,25

Cuadro III.2

América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados): ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales, 2000, 2007 y 2014
(En porcentajes de los ingresos tributarios totales)

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

^a El promedio de la OCDE incluye a Chile y México.

^b Los valores correspondientes al Brasil se recalculan tomando información oficial como referencia.

^c El último año con información disponible sobre Colombia es 2013.

En cuanto al tipo de instrumentos utilizados, se observa que los tributos que tienen alguna finalidad explícita relacionada con el medio ambiente suelen clasificarse en tres categorías generales según la base imponible en consideración: i) impuestos sobre la energía (generación y producción en sus diferentes formas), ii) impuestos sobre vehículos automotores (tenencia y circulación) y iii) otros (muy diversos) impuestos ambientales.

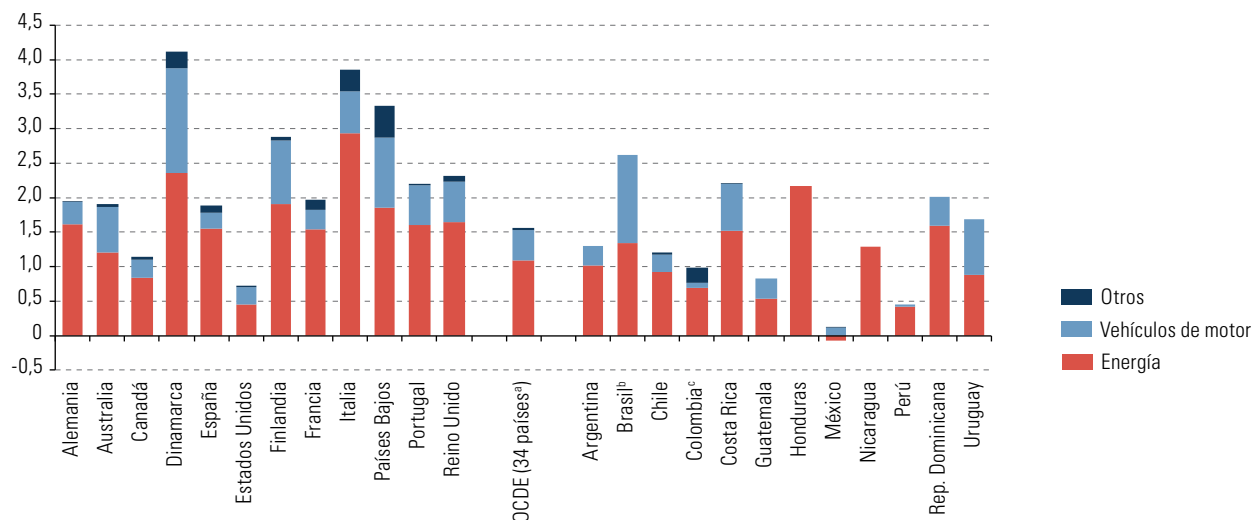
De acuerdo con este criterio, el primer grupo (energía) incluye los gravámenes sobre combustibles, cuya recaudación ha venido decreciendo paulatinamente en los últimos años, pero que aún representan más de dos tercios del total ingresado en promedio en los países de la OCDE. Por su parte, la tributación sobre vehículos automotores representa cerca de un tercio, en promedio, de la recaudación tributaria relacionada

⁹ Véase, por ejemplo, el trabajo de Gómez Sabaini y Morán (2014).

con el medio ambiente de estos mismos países, mientras que en solo algunos de ellos, como Bélgica, Dinamarca, Estonia, Hungría y los Países Bajos, el aporte de otros impuestos ambientales distintos de los anteriores (que se aplican a los residuos, el tráfico aéreo, el consumo de energía o el uso de pesticidas y fertilizantes) alcanzan montos considerables. En el gráfico III.1 se presenta la estructura de la tributación ambiental de una muestra acotada de países de la OCDE y de América Latina.

Gráfico III.1

América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados): estructura de la tributación ambiental, 2014
(En porcentajes del PIB)



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

^a El promedio para la OCDE incluye a Chile y México.

^b Los valores correspondientes al Brasil se recalcularon tomando información oficial como referencia.

^c El último año con información disponible sobre Colombia es 2013.

Como puede observarse, en la región también predominan los impuestos vinculados a la generación de energía, particularmente en los países de Centroamérica (Costa Rica, Honduras y Nicaragua). La heterogeneidad típica de los sistemas tributarios latinoamericanos se pone de manifiesto en determinados países donde la tributación sobre vehículos automotores (y otros medios de transporte) alcanza niveles muy elevados, como el Brasil, Costa Rica y el Uruguay. Salvo en el caso de Colombia, donde se consideran los ingresos de regalías por la extracción de minerales, y Chile, donde se computa el impuesto específico a la actividad minera, no se observan otros tributos ambientales en los países analizados de América Latina.

Estas regularidades coinciden con lo señalado en varios estudios sobre esta materia (OCDE, 2006 y 2010; Barde, 2005), los que muestran que, a lo largo de los últimos 20 años, la gran mayoría de los ingresos correspondientes a impuestos ambientales (alrededor del 90% en promedio) ha provenido casi exclusivamente de gravámenes aplicados sobre las gasolinas, el diésel y los vehículos automotores en general. Solo en algunos casos puntuales y en época más reciente, algunos países se han animado a aplicar tributos sobre otras bases imponibles con efectos potenciales sobre el medio ambiente.

B. La tendencia global de fijar el precio del carbono abre oportunidades para la región

1. El contexto internacional y los instrumentos disponibles

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, las Naciones Unidas han sido el organismo que más ha bregado por buscar un compromiso mundial tendiente a evitar las consecuencias negativas vinculadas al cambio climático causado por la acción del hombre. En 1997 se firmó el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, uno de los hitos trascendentales en esta materia, cuyo objetivo fue reducir al menos el 5% de las emisiones de gases de efecto invernadero entre 2008 y 2012, en comparación con los valores de 1990. Este acuerdo entró en vigor en 2005, año en el que 55 Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), responsables de al menos el 55% de las emisiones de CO₂ de 1990, firmaron y depositaron sus documentos de ratificación del Protocolo. Hasta el día de hoy, 192 Partes (191 Estados y la Unión Europea) han firmado y ratificado el Protocolo de Kyoto y se encuentran ya en su segunda etapa de implementación (2013-2020). Los Estados Unidos no lo han ratificado.

Con la idea generalizada de que los compromisos del Protocolo de Kyoto no resultaron suficientes para evitar el calentamiento global, hubo un segundo hito trascendental mucho más reciente: del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015 se celebró en París el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁰ (COP 21) y allí se alcanzó un acuerdo histórico sobre el clima de carácter universal, aprobado por la unanimidad de las Partes de la Convención (195). El Acuerdo de París tiene como meta mantener la temperatura por debajo del límite de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales (1880-1899). Para ello, los Estados han establecido el objetivo de reducir un 50% de las emisiones de CO₂ para 2050 y el 100% para 2100. Con la rápida ratificación por parte de un gran número de países (con las mismas condiciones de las del Protocolo de Kyoto), el Acuerdo de París entró en vigor oficialmente el 4 de noviembre de 2016, en la víspera del vigesimosegundo período de sesiones de la Conferencia de las Partes, celebrado en Marrakech (Marruecos)¹¹.

En el marco de este primer acuerdo universal sobre el clima, los Estados están obligados a contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y a revisar sus compromisos cada cinco años. Los países firmantes deben poner en marcha planes nacionales de adaptación que propicien modelos sostenibles de desarrollo económico y mejoren el acceso y las condiciones de uso y desarrollo de tecnologías verdes. Estos compromisos, denominados contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN), varían de un país a otro, tanto respecto de sus objetivos cuantificables como de los instrumentos y programas que se utilizan en cada caso.

¹⁰ Los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes se llevan a cabo anualmente desde 1995 (Berlín). El Protocolo de Kyoto fue el resultado del tercer período de sesiones de la Conferencia, celebrado en 1997 en el Japón.

¹¹ A la fecha de elaboración de este documento, el triunfo electoral del candidato republicano Donald Trump en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos abre amplios interrogantes acerca del futuro de estos compromisos, especialmente teniendo en cuenta las medidas de política ambiental sugeridas durante la campaña. No obstante ello, en caso de optar por la revocación, los países signatarios deben respetar las disposiciones firmadas por un lapso mínimo de tres años desde su entrada en vigor.

A la fecha, excepto Nicaragua, que se ha negado a hacerlo, todos los países de América Latina han presentado sus respectivas CPDN, algunas de las cuales contienen estimaciones de reducción de GEI incondicionales (con recursos propios de los países) y condicionales (sujetos al apoyo financiero internacional) tomando parámetros temporales como referencia (véase el cuadro III.3). Por ejemplo, la Argentina planea reducir las emisiones de manera efectiva entre un 15% (incondicional) y un 30% (condicional) respecto de las emisiones proyectadas al año 2030 de no existir acciones de mitigación; Chile ha puesto como meta entre un 30% (incondicional) y un 45% (condicional); Colombia y el Perú, entre un 20% y un 30% (dependiendo de la ayuda internacional), y México, entre un 25% y un 40% bajo los mismos parámetros. La República Bolivariana de Venezuela plantea una reducción del 20% sujeta solo al apoyo externo; el Brasil, el mayor emisor de GEI de la región, se ha comprometido a reducir las emisiones totales un 37% a 2025 respecto de los valores de 2005.

Cuadro III.3
América Latina^a:
estimaciones de
reducción de gases de
efecto invernadero (GEI)
según las contribuciones
previstas determinadas
a nivel nacional (CPDN)
presentadas a junio de 2016

Países	Compromiso asumido en la CPDN correspondiente		
	Incondicional (con recursos propios del país)	Condicional (con apoyo internacional)	Parámetro temporal de referencia
Argentina	15%	30%	Con respecto a las emisiones proyectadas a 2030 ^b
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No especificado	No especificado	Compromiso basado en acciones sectoriales
Brasil	37%	No especificado	A 2025 con respecto a 2005 (emisiones totales)
Chile	30%	45%	A 2030 con respecto a 2007 (emisiones en términos del PIB)
Colombia	20%	30%	Con respecto a las emisiones proyectadas a 2030 ^b
Costa Rica	25%	No especificado	A 2030 con respecto a 2012 (emisiones totales)
Ecuador	20,4%	45,8%	Con respecto a las emisiones proyectadas a 2025 ^b (solo en el sector de energía)
El Salvador	No especificado	No especificado	Compromiso basado en acciones sectoriales
Guatemala	11,2%	22,6%	Con respecto a las emisiones proyectadas a 2030 ^b
Honduras	No especificado	15%	Con respecto a las emisiones proyectadas a 2030 ^b
México	25%	40%	Con respecto a las emisiones proyectadas a 2030 ^b
Panamá	No especificado	No especificado	Compromiso basado en acciones sectoriales
Paraguay	10%	20%	Con respecto a las emisiones proyectadas a 2030 ^b
Perú	20%	30%	Con respecto a las emisiones proyectadas a 2030 ^b
República Dominicana	No especificado	25%	Con respecto a las emisiones proyectadas a 2030 ^b
Uruguay	No especificado	No especificado	Metas de reducción de intensidad de GEI por sectores con respecto a 1990
Venezuela (República Bolivariana de)	No especificado	20%	Con respecto a las emisiones proyectadas a 2030 ^b

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

^a No se incluye a Nicaragua, ya que este país aún no ha presentado sus CPDN.

^b La reducción de GEI se hará en comparación con el nivel de emisiones proyectado al año de referencia en un escenario de crecimiento en el cual no se implementarían nuevas acciones de mitigación.

Por lo tanto, queda claro que los países de América Latina deberán ir mejorando y expandiendo el abanico de instrumentos de política ambiental que aseguren una eficaz implementación de las CPDN y, sobre todo, el cumplimiento gradual de los objetivos establecidos. En ese sentido, en diferentes foros internacionales se ha destacado una creciente tendencia que apunta a favorecer mecanismos orientados a la fijación de precios del carbono, cuya potencialidad se resalta incluso en el propio Acuerdo de París.

La fijación del precio del carbono apunta a que el costo del daño causado sobre el medio ambiente recaiga en quienes lo originaron y esto los incentive a buscar la mejor

forma de reducir ese daño. En lugar de determinar quién, dónde y cómo debe reducir las emisiones, estos mecanismos dan una señal económica y quienes contaminan deciden por sí mismos si reducen las emisiones —disminuyendo la magnitud de su actividad contaminante— o siguen contaminando y pagan el precio. De esta manera, el objetivo ambiental se logra de la manera más flexible y menos costosa para la sociedad, y se estimulan las innovaciones tecnológicas y comerciales, impulsando nuevos factores de crecimiento económico con bajas emisiones de carbono.

En general, existen varias alternativas que los países pueden adoptar para establecer el precio del carbono. Todas ellas comienzan por identificar las externalidades negativas asociadas a las emisiones de carbono —problemas de salud en la población, daños a los cultivos provocados por las olas de calor y las sequías, o perjuicios económicos originados por las inundaciones y el aumento del nivel del mar— y tratan de vincular estos costos a sus fuentes de origen a través del precio del carbono. Sin embargo, se reconocen dos mecanismos principales en este contexto: i) los sistemas de permisos o derechos transferibles de emisión y ii) los impuestos sobre las emisiones y el consumo de energía.

En el primer caso, se establece un límite al nivel total de emisiones de GEI, permitiéndose luego un intercambio libre (a cambio de compensaciones económicas) de derechos de emisión entre empresas de industrias con distintos niveles de emisiones. Esto favorece la creación de oferta y demanda de derechos de emisión y logra establecer, de manera indirecta, un precio de mercado para las emisiones de GEI. El límite ayuda a garantizar que las empresas contaminantes efectúen las reducciones de emisiones necesarias para mantenerse dentro de su presupuesto de carbono preasignado.

En cambio, los impuestos sobre el carbono establecen directamente un precio sobre este componente mediante la definición de una tasa impositiva sobre las emisiones de GEI o, más comúnmente, sobre el contenido de carbono de los combustibles fósiles. Esto hace que difieran sustancialmente de un sistema de derechos transferibles de emisión, ya que no se predefine el resultado de la reducción de emisiones contaminantes, pero sí el precio del carbono.

Vale señalar que, si bien ambos instrumentos pueden ser efectivos para reducir el nivel de emisiones e incluso pueden coexistir en una misma jurisdicción, la imposición sobre el carbono tiene una serie de ventajas relativas en comparación con un sistema de permisos de emisiones, que resultan de especial interés para los países de América Latina. En primer lugar, el impuesto sobre el carbono tiene menor complejidad para los gobiernos y ofrece mayor certidumbre respecto de su coste para los contaminadores. Además, la reducción de las emisiones suele depender no solo de la magnitud del tributo, sino también del precio de los combustibles fósiles, adaptándose mejor a cambios de contexto y sin abandonar su objetivo de reducción de las emisiones. Estas importantes ventajas se suman a los ingresos que derivan del impuesto, siendo que su recaudación suele encuadrarse dentro del sistema tributario establecido y su aplicación tiene carácter general, lo que lo convierte en una opción más atractiva para los países en desarrollo.

Según el Banco Mundial (2016), actualmente unos 40 países y más de 20 ciudades, estados y provincias ya usan mecanismos para fijar el precio del carbono o han programado su implementación. Vale resaltar que estas jurisdicciones (entre las que se incluyen México y Chile) son responsables de más del 22% de las emisiones mundiales de CO₂, pero, si se sumaran los sistemas que ya están en estudio o en desarrollo, estas medidas abarcarían casi la mitad del total global en un futuro no muy lejano.

Además, en los últimos años se ha intensificado el uso de estos mecanismos a nivel mundial. En cuanto a los impuestos al carbono, el Japón (2012), Francia y México (2014) y Portugal (2015) ya los implementaron, mientras que en Chile, Sudáfrica y algunas provincias

del Canadá (Ontario y Alberta) su entrada en vigor está programada para 2017. En varias provincias de China, se realizaron en 2013 pruebas piloto de un régimen transaccional de permisos de emisión y se prevé que se establecerá a nivel nacional a partir de 2017; la República de Corea introdujo este régimen en 2015. Asimismo, varios países han revisado y programado un fortalecimiento de los instrumentos ya vigentes. Por ejemplo, Finlandia —país pionero en implementar un impuesto al carbono en 1990—, Suiza y Francia aumentaron marcadamente la tasa de este impuesto y prevén nuevos incrementos para años futuros¹²; por su parte, varios países o estados subnacionales ampliaron el alcance de sus sistemas de derechos transferibles de contaminación e incluso avanzaron en su cooperación e integración (por ejemplo, en China¹³ se implementará un sistema de la Unión Europea).

Más allá de los avances registrados, aún queda mucho camino por recorrer. De hecho, un reciente documento de la OCDE (2016b) muestra que las tasas efectivas sobre el carbono —es decir, el precio de las emisiones de CO₂ resultante de la aplicación de impuestos y sistemas de permisos transferibles— de 41 países de la OCDE y el Grupo de los 20 (G20) son nulas para el 60% de las emisiones producidas; de las emisiones gravadas, el 90% enfrenta un precio inferior a 30 euros por tonelada, lo que se considera una estimación monetaria muy conservadora del daño ambiental provocado. Además, estas tasas efectivas son particularmente bajas en varios sectores diferentes del transporte vial, por ejemplo, la industria, la generación de electricidad, los sectores comercial y residencial, la agricultura y la pesca, en los que se generan el 85% de las emisiones de CO₂ derivadas del consumo de energía.

Debe reconocerse que, como la mayoría de los impuestos ambientales, este tipo de instrumentos destinados a reducir las emisiones contaminantes de CO₂ a la atmósfera suelen enfrentar una serie de obstáculos que exceden los aspectos técnicos de implementación. En este caso particular, las principales objeciones están vinculadas al potencial impacto perjudicial sobre la competitividad internacional de la jurisdicción que aplica un impuesto al carbono o un régimen de derechos de emisión y, en definitiva, sobre la tasa de crecimiento económico. Sin embargo, evidencias recientes muestran que estos efectos, aun cuando se comprueba efectivamente su existencia, no son de una magnitud tal como para descartar este tipo de alternativas para la protección del medio ambiente, sino que, en todo caso, resaltan la importancia de concentrar esfuerzos en diseñarlas con cuidado y adaptarlas a las realidades específicas del lugar donde se implementan.

2. Experiencias recientes en América Latina

Como ya se mencionó, en la región existen dos casos que merecen destacarse por tratarse de experimentos recientes y no menos ambiciosos que los europeos¹⁴.

¹² En 2016, Francia aumentó la tasa de este tributo de 16 dólares por tonelada de dióxido de carbono equivalente (t de CO₂ eq) a 24 dólares por t de CO₂ eq y prevé incrementos anuales hasta llegar a 111 dólares por t de CO₂ eq en 2030; Suiza pasó de 62 a 86 dólares por t de CO₂ eq en el presente año y ha propuesto fuertes incrementos a partir de 2020 para alcanzar una tasa de 246 dólares por t de CO₂ eq.

¹³ Este país, principal emisor mundial de gases de efecto invernadero, acaba de promulgar una ley que establece un nuevo impuesto a la contaminación que, sin embargo, no incluye las emisiones de CO₂. La nueva tasa ecológica, dirigida a empresas e instituciones, entrará en vigor el 1 de enero de 2018 y fija el pago de 1,2 yuanes (0,16 euros) por cada unidad de emisiones contaminantes, por ejemplo, 850 gramos de dióxido de azufre. La ley incluye un impuesto a la polución del agua (1,4 yuanes) y a la contaminación acústica (de entre 350 y 11.200 yuanes al mes en función de los decibelios), lo que se suma a un gravamen a los residuos sólidos de entre 5 y 1.000 yuanes por tonelada.

¹⁴ En rigor, los primeros antecedentes corresponden a Costa Rica, donde, ya en el año 1997, se creó el impuesto único sobre los combustibles (que unifica varios tributos aplicables sobre el consumo de esos productos) previendo que un porcentaje de su recaudación se destinara al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Ese mismo año se implementó un programa piloto de pagos por servicios ambientales a través del cual se vendieron créditos de carbono (compensaciones negociables certificadas) al Gobierno de Noruega por una suma de 2 millones de dólares a cambio de 200 millones de toneladas de absorción de carbono, lo que permitió proteger miles de hectáreas de bosques.

El primero de ellos es el caso de México, donde, en el marco de la reforma fiscal de 2013, el Gobierno federal estableció un nuevo impuesto a la enajenación e importación de combustibles fósiles de acuerdo con su contenido de carbono, con el doble objetivo de inducir a la adopción de tecnologías más limpias en la producción de bienes y servicios y desincentivar las emisiones de gases de efecto invernadero que ocasionan el cambio climático. Los combustibles fósiles alcanzados por este impuesto son: propano, butano, gasolinas y carburante aeronáutico, turbocombustible y otros querosenos, diésel, fueloil, coque de petróleo y de carbón, carbón mineral y otros de menor relevancia, con tasas impositivas que varían según el grado de contaminación potencial de cada combustible¹⁵.

Inicialmente, en 2014, se aplicaron alícuotas que iban de 0,0591 pesos mexicanos (propano) a 0,1345 pesos (*fueloil*) por litro para el conjunto de los combustibles fósiles líquidos; para las gasolinas y el diésel la tarifa fue de 0,1038 y 0,1259 pesos por litro, respectivamente. Por su parte, las tasas para los combustibles fósiles sólidos se determinaron por tonelada: 15,60 pesos para el coque de petróleo, 27,54 pesos para el carbón mineral y 36,57 pesos para el coque de carbón, mientras que para el resto de los combustibles fósiles se fijó la tasa máxima de 39,80 pesos por tonelada de CO₂ contenido. Cabe destacar que, al momento de implementar este impuesto, se estableció un mecanismo de actualización periódica de las alícuotas, que consiste en un ajuste anual de acuerdo con la variación del índice nacional de precios al consumidor. En consecuencia, las tasas de 2016 fueron levemente superiores a las iniciales: por ejemplo, la del propano fue de 0,0629 pesos por litro, la de las gasolinas de 0,1105 pesos, la del diésel de 0,1340 pesos y la del fueloil de 0,1431 pesos por litro; la misma actualización se aplicó a los combustibles fósiles sólidos como el coque de petróleo (16,60 pesos por tonelada) con un valor máximo del gravamen de 42,37 pesos por tonelada de CO₂.

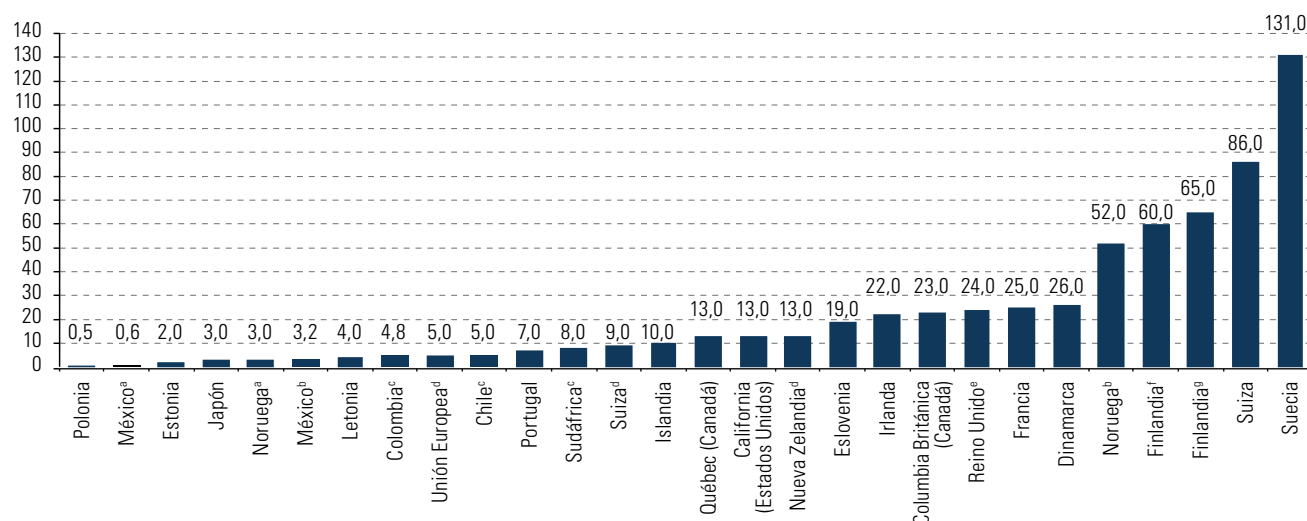
Con este impuesto que recae sobre los combustibles fósiles líquidos y sólidos, se estima que se cubre el 46% de las emisiones de CO₂ de todo el país, hecho digno de destacar teniendo en cuenta que el precio establecido para el carbono se halla entre los más bajos del mundo. De hecho, en 2014, cuando comenzó a aplicarse, la tarifa máxima establecida equivalía a 3,21 dólares por tonelada de CO₂, es decir que ya se ubicaba muy por debajo de la tasa vigente en los países desarrollados que utilizan este tipo de instrumentos. Como agravante de esa característica, amén del mecanismo contemplado para evitar un deterioro del tributo en términos reales, las tasas del impuesto sobre combustibles fósiles aplicadas en México han venido retrocediendo en términos comparables internacionales, con un valor mínimo aproximado, a diciembre de 2016, de 0,003 dólares por litro de propano consumido y un valor máximo de 2,10 dólares por cada tonelada de CO₂ en el consumo de combustibles fósiles sólidos (véase el gráfico III.2).

Un punto muy importante y que ha sido muy cuestionado en la creación del gravamen a los combustibles fósiles en México es que no se ha establecido en ninguna norma que el monto recaudado por este impuesto se destine a acciones de saneamiento ambiental o similares, lo que hace más difuso su efecto. Sin embargo, se destaca el hecho de que, al no tratarse de un nuevo impuesto, sino de la inclusión de un nuevo supuesto o criterio dentro de la base de un impuesto anterior (el IEPS), existe una ventaja con respecto a su aplicación para efectos administrativos, ya que la experiencia acumulada por la administración tributaria puede aprovecharse para asegurar el cumplimiento de manera efectiva.

¹⁵ Se toma como base la opción menos contaminante (el gas natural, que está exento del impuesto) para determinar la cuota del impuesto aplicable a cada combustible como el valor de cada tonelada de CO₂ que se genera de forma adicional a la que se generaría si se usara como combustible el gas natural.

Gráfico III.2

Países seleccionados: tasa de los impuestos al carbono, 2016

(En dólares por tonelada de CO₂)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial (2016), *State and Trends of Carbon Pricing 2016*, Washington, D.C., 2016.

^a Tasa mínima.

^b Tasa máxima.

^c En vigor a partir de 2017.

^d Régimen de comercio de derechos de emisión.

^e Precio mínimo.

^f Otros combustibles.

^g Combustibles líquidos.

Desde su implementación en 2014, el impuesto al carbono aplicado por México ha generado alrededor de 1.000 millones de dólares anuales. De cualquier manera, como suele esperarse con los impuestos ambientales, la recaudación debería tender a la baja (o a estabilizarse) en la medida en que la señal que brinda al mercado modifique patrones de consumo o producción que resulten nocivos para el medio ambiente. La existencia de este impuesto al carbono en combinación con otras iniciativas complementarias apunta a establecer un mercado de carbono para el año 2018. De hecho, el Gobierno de México ya está desarrollando un régimen piloto de derechos transferibles de emisión de carácter voluntario en el cual fabricantes, productores e importadores registrados como contribuyentes puedan adquirir bonos de carbono o certificados de reducción de emisiones para con ellos sustituir el pago de la obligación tributaria que representa el impuesto al carbono¹⁶.

El segundo caso destacable a nivel regional en lo que respecta a mecanismos de fijación del precio del carbono es el de Chile. También en el contexto de una singular reforma tributaria aprobada en 2014, ese país ha decidido la creación de un impuesto al carbono que resulta una novedad en América Latina por su alcance y diseño. Mediante este tributo se gravarán las emisiones producidas por establecimientos cuyas fuentes fijas, conformadas por calderas o turbinas, individualmente o en conjunto, sumen una potencia térmica superior o igual a 50 megavatios térmicos, excluidos expresamente aquellos que operen sobre la base de medios de generación renovable no convencional y que utilicen biomasa como fuente de energía primaria. Los compuestos contaminantes alcanzados por este impuesto son: material particulado, óxidos de nitrógeno y dióxido de azufre (que componen la categoría de daño local a la salud) y dióxido de carbono (como factor de daño global por cambio climático).

¹⁶ Es preciso mencionar que, a la par de estas medidas, se ha llevado adelante en México una reforma energética que cambia totalmente el modelo antiguo y abre el mercado a competidores privados, extranjeros y nacionales, lo que se espera que redunde en la utilización de última tecnología, que fomentará sobre todo la emisión de energía mediante gas natural, viento y luz natural, reduciendo las emisiones de gases contaminantes.

Cabe señalar que este tributo recién entrará en vigencia en 2017 y empezará a recaudarse en 2018. Sin embargo, ya está previsto que, para los tres primeros contaminantes asociados a la polución local, el impuesto se determinará a partir de una fórmula establecida en la legislación que toma en cuenta un coeficiente de dispersión de contaminantes, el costo social de la contaminación per cápita (que varía según el material contaminante) y la población de cada jurisdicción (comuna). Por su parte, el impuesto aplicado sobre el CO₂ será de 5 dólares por cada tonelada métrica emitida.

Para administrar estos tributos, el Ministerio del Medio Ambiente de Chile publicará anualmente los establecimientos afectados, los que deberán instalar y certificar un sistema de monitoreo continuo de emisiones. Estimaciones oficiales sugieren que se generarán recursos tributarios por un monto aproximado de 170 millones de dólares en 2018, de los cuales la mayor parte estaría asociada al CO₂ liberado por la utilización del carbón como combustible. Asimismo, según el Centro de Cambio Global UC, el impacto ambiental estimado del impuesto al carbono (aún se estudia el derivado de otros contaminantes) sería equivalente a una reducción de hasta 3 millones de toneladas de dicho gas para 2020 y de 6 millones para 2030.

Estos experimentos pioneros han alentado a otros países de la región a incursionar en la introducción de impuestos al carbono. Un buen ejemplo es la reforma tributaria de Colombia, aprobada a finales de 2016, en la que se logró incorporar un tributo de alcance nacional sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluidos los derivados de petróleo que se usen con fines energéticos.

El impuesto nacional al carbono gravará la venta, el retiro, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles¹⁷ y tendrá una tasa específica considerando el factor de emisión de CO₂ de cada combustible¹⁸. La tasa será inicialmente de 15.000 pesos colombianos (4,80 dólares) por tonelada de CO₂ (con distinto valor monetario según el grado contaminante del combustible gravado) y se ajustará cada año según la inflación del año anterior más 1 punto porcentual hasta que sea equivalente a una unidad de valor tributario (UVT), que en 2016 se determinó en un monto de 29.753 pesos (unos 9 dólares). Además, para reforzar la connotación ambiental del tributo, la recaudación obtenida se destinará específicamente al Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto (Fondo para una Colombia Sostenible), con el objetivo de financiar proyectos de sostenibilidad ambiental orientados, por ejemplo, al manejo de la erosión costera, a la conservación de fuentes hídricas y a la protección de ecosistemas, de acuerdo con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Vale decir que, si bien la mayoría de los impuestos al carbono vigentes se aplican a nivel nacional, también sería útil establecerlos a nivel subnacional, especialmente en jurisdicciones con una gran concentración industrial y poblacional. De hecho, en el Brasil se está analizando esta posibilidad para los estados de São Paulo y Río de Janeiro (Banco Mundial, 2016). Resulta importante entonces poner sobre la mesa de discusión el posible uso de este tipo de mecanismos en los países de la región, teniendo en claro que las dificultades que conlleva su implementación pueden ser bien compensadas con el efecto potencial que tendrían sobre los comportamientos nocivos de los contribuyentes contra el medio ambiente, además de aportar recursos tributarios adicionales que pueden emplearse para financiar programas de protección ambiental y reforzar sus efectos.

¹⁷ El alcohol carburante destinado a la mezcla con gasolina para vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal o animal de producción nacional destinado a la mezcla con aceite combustible para motores diésel no están sujetos a este impuesto.

¹⁸ Las tasas serían de 95 pesos por galón para el gas licuado de petróleo, 135 pesos por galón para la gasolina, 148 pesos para el queroseno y el carburante para motores a reacción, 152 pesos para el aceite combustible para motores (ACPM) y 177 pesos para el *fueloil*.

C. La reformulación de los impuestos sobre vehículos automotores con fines ambientales

1. La tributación vehicular: instrumentos múltiples para objetivos múltiples

El abanico de posibilidades para establecer un precio al carbono también incluye otras formas más indirectas, pero no por ello menos efectivas para modificar comportamientos nocivos contra el medio ambiente. Una de las más destacadas se refiere a la aplicación de impuestos y cargos sobre los vehículos automotores como una manera de fijar un precio implícito para el carbono y otros gases contaminantes.

Desde su desarrollo a principios del siglo pasado, la tributación vehicular ha reflejado una variedad de influencias que trascienden la obvia necesidad de generar recursos tributarios. Consideraciones geográficas, industriales y sociales han incidido sobre el nivel y la estructura de estos tributos a lo largo del tiempo. En años más recientes, cuestiones relacionadas con la energía y el medio ambiente dieron origen a un ajuste de estos impuestos especialmente en los países desarrollados.

La imposición sobre los vehículos automotores, en su definición amplia, representa un claro ejemplo de la aplicación del espectro completo de impuestos al consumo de bienes, en particular en América Latina (Gómez Sabaini y Morán, 2013). En la mayoría de los países, este tipo de tributación resulta de la combinación de impuestos recurrentes (sobre la propiedad o el uso de los vehículos) y no recurrentes o de única vez (sobre la compra directa, la importación o el registro), así como de la aplicación conjunta de gravámenes *ad valorem* e impuestos específicos. En este último caso, su determinación suele tomar como referencia criterios que exceden lo económico, ya sean técnicos (cilindrada, antigüedad, peso), sociales (transporte, asistencia médica), comerciales (número de ejes, cantidad de pasajeros, capacidad de carga) o, incluso, ambientales (consumo de combustible, emisiones contaminantes, presencia de catalizador). Una clasificación útil de los impuestos sobre vehículos automotores comprende las siguientes categorías (OCDE, 2010):

- Impuestos sobre la importación, compraventa y registro de vehículos automotores, que incluyen los derechos arancelarios de importación, el impuesto al valor agregado (IVA) o impuesto sobre las ventas, los gravámenes selectivos aplicados a en el momento de adquisición de estos bienes o de su primera puesta en servicio, ya sean vehículos nuevos o usados, de origen nacional o importados.
- Impuestos sobre la propiedad y tenencia de vehículos automotores, que abarcan gravámenes recurrentes aplicados durante el período de pertenencia, usualmente en la forma de un impuesto anual, ya sea con tasa única o calculado sobre la base de algún indicador (tamaño del motor, tipo de combustible, peso, número de ejes u otro).
- Impuestos relacionados con la operación y el uso de los vehículos automotores, entre los que se incluyen los impuestos (generales y específicos) aplicados sobre el consumo de combustibles fósiles necesarios para su utilización como medio de transporte. Si bien en este tipo de tributación se observa una gran diversidad entre países, en la mayoría de los países desarrollados representa una carga total relativa a la base imponible (sumando los impuestos selectivos y el IVA) muy superior a las tasas aplicadas para el resto de la economía¹⁹. La diversidad también se ve reflejada en las tasas aplicadas sobre distintos tipos de combustible (gasolinas, diésel y otros).

El abanico de posibilidades para establecer un precio al carbono también incluye otras formas más indirectas, pero no por ello menos efectivas para modificar comportamientos nocivos contra el medio ambiente. Una de las más destacadas se refiere a la aplicación de impuestos y cargos sobre los vehículos automotores como una manera de fijar un precio implícito para el carbono y otros gases contaminantes.

¹⁹ En lo que respecta a las gasolinas de alto octanaje sin plomo, el nivel de imposición excede el 100% del precio de base —y el 40% del precio final— en dos tercios del total de países de la OCDE (OCDE, 2016a).

Más allá de esta variedad de instrumentos, el conjunto de impuestos (y otros cargos) sobre vehículos automotores posee ciertas particularidades que los distinguen de otros gravámenes con potencial vinculación a la protección del medio ambiente.

En efecto, aun cuando la contaminación ambiental se suele considerar la externalidad más común y ampliamente estudiada, el análisis se vuelve más complejo en el caso de los automóviles y el transporte terrestre motorizado, ya que su producción y consumo excesivos involucra múltiples externalidades que pueden variar en el tiempo y según la ubicación geográfica. De acuerdo con Parry, Walls y Harrington (2007), los principales costos externos asociados incluyen, además de la contaminación del aire a nivel local y global²⁰, la dependencia económica de un insumo básico escaso como el petróleo, la congestión y los accidentes de tránsito, además, posiblemente, de la contaminación auditiva y los excesivos costos de mantenimiento de los caminos y rutas.

Aunque varios de estos fenómenos no estén vinculados al medio ambiente en un sentido estricto —por ejemplo, la congestión vehicular en muchas ciudades es el mayor de estos costos externos²¹—, toda medida de política ambiental aplicada sobre los vehículos automotores debería orientarse a buscar la mejor forma de atender a las múltiples externalidades existentes en cada caso. Para ello, los países cuentan con una amplia gama de instrumentos en la que los impuestos ocupan un lugar destacado.

Al inducir una reducción del consumo, un tributo sobre los combustibles podría contribuir al control de la contaminación ambiental y del calentamiento global, y al mismo tiempo desalentar la utilización de vehículos (al aumentar implícitamente los costos relativos de operación), reduciendo externalidades como la congestión y los accidentes viales. Sin embargo, debido a la diferente naturaleza de estas externalidades, el enfoque más eficiente en términos de costos consiste en introducir impuestos múltiples basados en el costo marginal de cada externalidad negativa, aun cuando deban tenerse en cuenta los sustanciales costos administrativos que ello implica (Goulder y Parry, 2008).

Esto posee importantes implicancias para la política tributaria dirigida a la protección del medio ambiente. De acuerdo con el sistema tributario específico en cada caso, el vasto conjunto de impuestos que inciden sobre el precio final —y los gastos de mantenimiento— de los vehículos automotores pueden estar relacionados en mayor o en menor medida con los objetivos ambientales, es decir que pueden tener distintos grados de vinculación con los efectos de la externalidad negativa que representa la contaminación ambiental. Debido a la multiplicidad de externalidades asociadas al uso de vehículos automotores, los impuestos que recaen sobre ellos pueden perseguir distintos objetivos (además de la finalidad fiscal, como cualquier tributo capaz de generar ingresos para el Estado) y gravar distintos hechos imponible (como el uso regular, el registro o la tenencia de estos bienes).

Asimismo, es importante prestar atención a la potencial interacción entre los diversos instrumentos que pueden recaer sobre los vehículos automotores. Por ejemplo, si los impuestos sobre la adquisición o importación y los impuestos recurrentes de circulación se determinan, entre otros factores, sobre la base de las emisiones producidas o la antigüedad del vehículo, un rodado más antiguo o más contaminante pagaría un mayor impuesto anualmente, pero, en cambio, los impuestos sobre la compra de automotores nuevos tendrían un impacto reducido (especialmente si las tasas son menores para unidades menos contaminantes). La imposición sobre los combustibles fósiles

²⁰ La operación de los vehículos automotores (y de la mayor parte del transporte terrestre motorizado) produce un conjunto de distintos gases nocivos para el medio ambiente, como el monóxido de carbono (CO) y los óxidos de nitrógeno (NOx), además de una cantidad considerable de CO₂, el principal causante del calentamiento global, y de material particulado, muy perjudicial para la salud humana.

²¹ Fullerton, Leicester y Smith (2008) señalan este resultado para el caso del Reino Unido, destacando la gran variabilidad geográfica en relación con esta externalidad.

utilizados para el transporte de individuos y mercancías tampoco debería considerarse aisladamente, ya que tiene una influencia variable (que puede reforzar, complementar o contrarrestar el efecto de otros impuestos) de acuerdo con el consumo por parte de los usuarios de los vehículos.

2. Tendencias actuales en los países desarrollados

No obstante las particularidades señaladas, en los países desarrollados parece haber una tendencia a afianzar concretamente el vínculo de la tributación vehicular con las políticas ambientales. En los últimos años, los Gobiernos de esos países han venido adaptando estos impuestos para tener en cuenta a la hora de su diseño aspectos tales como la eficiencia en el consumo de combustibles de los motores, las emisiones de CO₂ y otros gases contaminantes, el planeamiento urbano y las políticas de transporte²². Paralelamente, varios países (principalmente europeos) han venido incrementando sus esfuerzos en el área regulatoria a fin de lograr, en trabajo conjunto con los fabricantes, mejoras concretas en la tecnología de los vehículos automotores nuevos, de modo de reducir tanto el consumo de combustible como las emisiones producidas por kilómetro recorrido.

Según un informe reciente (OCDE, 2016a), en 2016 fueron 29 (de un total de 35) los países miembros de la OCDE que aplicaron tasas diferenciadas o reducciones impositivas con criterios ambientales, tanto en gravámenes de registro (por única vez) como en aquellos de periodicidad anual. Entre ellos, 22 utilizan directamente el nivel de emisiones contaminantes (CO, CO₂, NOx o material particulado por kilómetro recorrido) como criterio para determinar la tasa de impuesto aplicable u ofrecer descuentos específicos, mientras que 19 ofrecen reintegros o exenciones para los vehículos de propulsión eléctrica o híbrida.

Por citar algunos ejemplos representativos, en Finlandia el impuesto sobre el registro de vehículos tiene una alícuota que va del 5% al 50% del valor comercial según las emisiones de CO₂ (medidas en gramos por kilómetro recorrido), mientras que el impuesto anual de circulación va de 19,35 a 606,26 euros según las emisiones que surgen de un registro vehicular desarrollado a tal efecto. En Austria, la norma sobre el registro de vehículos nuevos establece el otorgamiento de un bono de 300 euros a aquellos que emiten menos de 120 gramos de CO₂ por kilómetro y prevé una penalidad creciente de 25 euros por cada gramo emitido por encima de diferentes montos máximos de CO₂ (150, 170 y 210 g/km) y material particulado (5 mg/km, solo para los automóviles diésel). Este sistema de descuentos y penalidades también se aplica en Bélgica y en Francia (donde además del poder del motor, el impuesto de registro se determina según las emisiones de CO₂). España, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos también utilizan este criterio ambiental para determinar los respectivos impuestos de registro; en Islandia el impuesto selectivo sobre vehículos automotores está basado en las emisiones producidas y sus tasas alcanzan hasta un 65% del valor de mercado. En Noruega, además del CO₂, se toman en cuenta en el cálculo las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx), mientras que en Portugal el factor ambiental está presente en el impuesto específico sobre la compra de vehículos bajo la forma de reintegros impositivos que penalizan a las unidades más contaminantes.

Varios países desarrollados también utilizan las emisiones de CO₂ para determinar los impuestos recurrentes sobre la propiedad de los vehículos. Por ejemplo, en Alemania el gravamen anual se compone de una parte vinculada a la cilindrada y otra a las emisiones, con una tasa para esta última de 2 euros por gramo de CO₂ por kilómetro; en Grecia se aplica una sobretasa del impuesto de circulación a los vehículos registrados desde

²² Esto incluye también las tarifas de peaje, los cargos por el uso de los caminos y los gravámenes sobre las primas de seguro automotor, los que suelen perseguir objetivos distintos al cuidado del medio ambiente.

noviembre de 2010, la cual va de 0,90 a 3,72 euros por gramo de CO₂ por kilómetro (para vehículos privados con un nivel de emisiones igual o superior a 90 gramos de CO₂ por kilómetro). En Irlanda se establecieron valores máximos de emisiones, y el gravamen anual va de 120 a 2.350 euros (este valor máximo se aplica a partir de los 225 gramos de CO₂ por kilómetro). Los Países Bajos, Portugal, Suecia e incluso el Reino Unido aplican instrumentos similares. Noruega, por su parte, incorpora un elemento de diferenciación bastante singular al establecer un impuesto anual mayor para automóviles diésel que no cuenten con un filtro de material particulado instalado desde fábrica.

La diferenciación de los impuestos sobre la compra de vehículos de acuerdo con la eficiencia de los motores en el uso de combustible o con el nivel de emisiones contaminantes puede dar a los potenciales compradores un incentivo inmediato para adquirir un vehículo que provoque un menor grado de contaminación. La incorporación de estos criterios en impuestos recurrentes sobre el uso de estos bienes también podría generar los incentivos correctos en los consumidores, aunque de manera menos directa. En efecto, el establecimiento de impuestos elevados sobre la compra o el registro de vehículos automotores podría favorecer una limitación del número de vehículos nuevos en las rutas y los caminos.

Sin embargo, esto podría ser contraproducente en términos de política ambiental, puesto que los consumidores podrían mantener en circulación vehículos más antiguos —generalmente más contaminantes— atentando contra el normal reemplazo de las unidades existentes por otras tecnológicamente más modernas y menos nocivas para el medio ambiente. Es por ello que la política tributaria no solo debe adecuarse a los objetivos ambientales, sino que debería procurar cierta compatibilidad con la innovación y el cambio tecnológico, siempre en la medida en que esto permita reducir la cantidad de contaminación producida. Esta es la razón por la cual algunos países europeos (por ejemplo, Francia) han puesto en marcha programas con exenciones impositivas, reintegros y descuentos para fomentar la compra de vehículos automotores nuevos simultáneamente con el desguace de coches antiguos.

Por su parte, si bien originalmente estuvieron motivados por objetivos como la generación de recursos fiscales o el financiamiento de obras de infraestructura vial, los impuestos sobre los combustibles también se han utilizado para influenciar el comportamiento de los consumidores en pos del cuidado del medio ambiente. De hecho, en los países desarrollados la diferenciación de tasas impositivas contribuyó a que las gasolinas sin plomo —menos contaminantes pero en un principio más caras— pudieran ganar terreno sobre las tradicionales gasolinas con plomo. Algo similar puede señalarse sobre el uso del gas natural comprimido en vehículos, que es mucho menos contaminante y cuyo impuesto, en general, es sensiblemente menor, aun cuando su desarrollo se vea frenado por varias restricciones técnicas (como la dificultad de almacenamiento de este combustible y la necesidad de contar con estaciones de abastecimiento con equipos específicos).

Sin embargo, la diferenciación impositiva entre distintos combustibles fósiles líquidos puede ser también contraproducente en términos ambientales. El hecho de que la gran mayoría de los países apliquen mayores tasas de impuestos selectivos sobre las gasolinas que sobre el diésel puede dar origen a incentivos opuestos a los deseados y expone un recurrente conflicto entre objetivos de política²³.

²³ Entre los países de la OCDE, las excepciones corresponden a Chile, los Estados Unidos y Suiza, que aplican una tasa más alta al diésel que a las gasolinas sin plomo, además de Australia y el Reino Unido, que aplican una misma tasa sobre ambos combustibles.

Este aspecto se destaca en un reciente trabajo de Harding (2014), quien sostiene que, desde el punto de vista ambiental, este tratamiento preferencial del diésel no encuentra justificativo, puesto que se trata de un combustible relativamente más contaminante (con una mayor tasa de emisiones por litro, especialmente de NOx y material particulado) y, al estar este tipo de tributos generalmente determinados en función del volumen de combustible utilizado, una apropiada internalización de los costos ambientales asociados a esta variable debería reflejar el mayor daño por litro ocasionado por el consumo de diésel²⁴. Además, la mayor capacidad energética del diésel o la típica ventaja en términos de eficiencia en el consumo (mayor distancia recorrida por litro de combustible que las gasolinas) refuerzan dicha afirmación, ya que se refleja en menores costos operativos a lo largo del tiempo que son capturados enteramente por el propietario del vehículo, lo que puede terminar incentivando un uso más intensivo para sacar provecho de tasas impositivas relativamente menores.

Por otra parte, Parry, Walls y Harrington (2007) han enfatizado que los costos de otras externalidades asociadas al uso de vehículos automotores, como la congestión, los accidentes y el desgaste de la infraestructura, son más una función de la distancia recorrida que de los volúmenes de combustible consumido, por lo que la mayor eficiencia de los motores diésel requeriría una mayor tasa impositiva por litro de combustible para internalizar esos costos. Sin embargo, se sabe que los impuestos sobre los combustibles no solo responden a objetivos ambientales: tanto en su diseño específico como en su implementación, tienen una influencia variable ciertas cuestiones fiscales —en general, son muy productivos como fuente de ingresos tributarios—, los aspectos de competitividad internacional y crecimiento económico que son comunes a los impuestos relacionados con el medio ambiente, las orientaciones de política industrial y comercial, y los diferentes impactos distributivos sobre la población. Especialmente este último aspecto, que suele constituir uno de los principales argumentos en contra de la tributación ambiental, requiere actuar gradualmente a fin de permitir la adaptación de los hogares y las firmas a los cambios de los costos relativos de los combustibles y otros productos energéticos.

3. Experiencias recientes en América Latina

Afortunadamente, estas tendencias de la tributación vehicular, ya afianzadas en los países desarrollados, han comenzado a tener sus primeras —y aún escasas— réplicas en los países de América Latina, donde también se observan los problemas señalados, pero requieren de una lógica adaptación de los instrumentos a los diferentes contextos nacionales.

El país pionero en este ámbito fue el Ecuador, donde, en noviembre de 2011, se creó el impuesto ambiental a la contaminación vehicular (IACV), que grava la contaminación del medio ambiente producida por el uso de vehículos automotores de propiedad de sujetos naturales, aunque se contemplan una serie de exenciones para el sector público, el transporte público de pasajeros, taxis y ambulancias, entre otros. El IACV comenzó a aplicarse en 2012 de manera gradual (para los vehículos más antiguos) y tendrá vigencia plena a partir de 2017.

²⁴ La incidencia de los automóviles diésel sobre la contaminación urbana no solo ha sido ampliamente probada con evidencias técnicas, sino que ha llevado a tomar acciones concretas ante la gravedad creciente de los problemas ambientales en las grandes ciudades. En los últimos días de 2016, en el marco de la Sexta Cumbre de Alcaldes del Grupo de Ciudades Líderes del Clima (C40), celebrada en Ciudad de México, los representantes de París, Madrid y la ciudad huésped del evento acordaron prohibir la circulación de vehículos diésel en sus urbes a partir de 2025.

La base imponible de este tributo depende de la cilindrada del motor (medida en centímetros cúbicos), aplicándose un factor de ajuste definido por los años de antigüedad del vehículo a partir de su fabricación. Si bien este factor de ajuste se orienta a gravar más a aquellos vehículos que potencialmente pueden provocar más contaminación, no se contemplan penalizaciones asociadas al mayor uso de los vehículos. Es decir que el gravamen genera incentivos sobre las decisiones de compra de automóviles, pero no sobre la intensidad de su uso.

De acuerdo con datos del Servicio de Rentas Internas (SRI) del Ecuador, desde su entrada en vigor en 2012 el IACV ha producido una recaudación anual, en promedio, del 0,11 % del PIB (113,2 millones de dólares en 2015), lo que representa un promedio inferior al 1 % del total de la recaudación total, pero una porción relevante (más del 20 %) de la tributación vehicular de ese país²⁵. Más allá de este resultado, el IACV parece estar contribuyendo a que se modifiquen los patrones de consumo según la cilindrada del motor de los vehículos nuevos (véase el gráfico III.3). Entre 1997 y 2006 se observó un elevado crecimiento de la cilindrada media del parque automotor en circulación en el país. Sin embargo, a lo largo de la última década esa tendencia se revirtió drásticamente. Así, mientras que entre 2007 y 2011 el 56 % de los vehículos pertenecía al grupo de 1.500 a 2.000 cm³ y el 44 % correspondía al segmento de menos de 1.500 cm³, durante 2012-2015, los vehículos del primer segmento representaron en promedio solo el 37 % del total y los vehículos más pequeños (de menos de 1.500 cm³) llegaron a dominar el 63 % del parque automotor (Almeida, 2015).

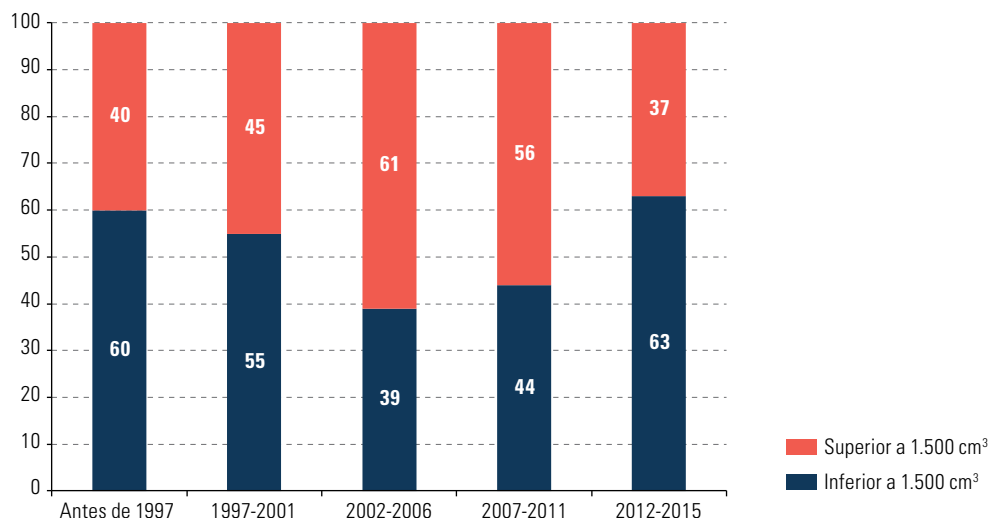


Gráfico III.3
Ecuador: estructura del
parque automotor según
cilindrada del motor
del vehículo
(En porcentajes)

Fuente: M.D. Almeida, "Política fiscal ambiental en el Ecuador: avances y desafíos", *Documentos de Proyectos* (LC/W.705), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

Vale destacar que, en su afán por producir un cambio concreto en el comportamiento de los agentes económicos usuarios de vehículos automotores, el Gobierno del Ecuador complementó esta iniciativa con dos disposiciones de estímulo al uso de vehículos híbridos o eléctricos y con normas para mejorar la calidad de los combustibles. En el primer caso, dejó exenta del pago del IVA y del impuesto a los consumos especiales (ICE)

²⁵ Aparte del tradicional impuesto selectivo, este subconjunto de instrumentos comprende el impuesto a la propiedad de vehículos motorizados (administrado por el SRI), la tasa por matriculación y el impuesto al rodaje (ambos de potestad subnacional).

la compra de vehículos híbridos o eléctricos por un valor de hasta 35.000 dólares, con el fin de alentar la demanda de vehículos de baja contaminación ambiental. Este tipo de políticas, que también encuentra su correlato, por ejemplo, en el Brasil, Colombia, Costa Rica o el Uruguay, brinda a los países la posibilidad de avanzar por un camino complementario al de gravar a los vehículos automotores con motores de combustión en virtud de las externalidades negativas que genera su uso. Sin embargo, debe destacarse que no constituye una alternativa por sí sola pues, como todo incentivo tributario, aun diseñado de la manera más eficiente posible (lo que no suele comprobarse en la práctica), implica una resignación de recursos públicos que los gobiernos no pueden o no están dispuestos a sobrellevar.

En noviembre de 2012, las autoridades de la República Dominicana establecieron un gravamen a los vehículos, nuevos o usados, que se determina conforme a las emisiones de CO₂ por kilómetro y que se aplica en adición a la tarifa del 17% ya establecida en 2005 para la expedición de la primera placa o registro inicial de los vehículos automotores. La base imponible en este caso es el valor del costo, seguro y flete (CIF) declarado en la aduana, sobre el que se aplican tasas que van del 0% (hasta 120 gramos de CO₂ por kilómetro) al 3% (más de 380 gramos de CO₂ por kilómetro) según las emisiones potenciales de cada vehículo, tomando como referencia una tabla de valores de emisión elaborada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a tal efecto²⁶.

A pesar de que los vehículos de transporte de pasajeros y los camiones de carga están expresamente exentos del pago de este tributo, se ha podido comprobar que los montos recaudados por la DGII han superado las expectativas. Durante 2015 se recaudaron 515,2 millones de pesos dominicanos (unos 11,4 millones de dólares), lo que equivale al 0,017% del PIB. Tanto en este caso como en el del Ecuador, estos instrumentos son ejemplos de adaptación de la política tributaria orientados a reducir la contaminación a través de castigos impositivos, los que procuran desincentivar la compra o el uso de determinados vehículos que se consideran contaminantes, ya sea por el consumo excesivo de combustibles líquidos o por poseer motores de tecnologías obsoletas con un inadmisibles nivel de emisiones de gases a la atmósfera.

Un caso más reciente es el de Chile, donde, en el marco de la importante reforma tributaria de 2014, se introdujo un impuesto a emisiones contaminantes de vehículos nuevos, también llamado impuesto verde a fuentes móviles. Se aplica desde 2015, como un pago por única vez, sobre la compra de vehículos motorizados nuevos (livianos y medianos) y su valor se determina a partir de una fórmula que contempla el rendimiento urbano (kilómetros por litro de combustible), la emisión de óxido de nitrógeno del vehículo (en gramos por kilómetro) y el precio final de venta o importación, es decir que se incluye el IVA o los impuestos aduaneros.

Cabe señalar que su implementación ha sido gradual desde la aprobación legislativa y que recién a partir del 1 de enero de 2017 entrará plenamente en vigor la fórmula definitiva del tributo²⁷. De acuerdo con información del Servicio de Impuestos Internos (SII), los ingresos tributarios derivados de su aplicación alcanzaron los 34.100 millones de pesos chilenos (aproximadamente unos 50 millones de dólares) en 2015, lo que equivale a un 0,02% del PIB. Si bien aún no es factible evaluar su impacto general sobre los patrones de consumo que resultan nocivos para el medio ambiente, algunos indicios sugieren cambios en la dirección esperada: está creciendo la participación de mercado de los vehículos con bajas emisiones.

²⁶ En el caso de que un vehículo no figure en dicha tabla al momento de su ingreso al país, se toma el valor indicado por el fabricante o, en su defecto, se aplica la tasa máxima del impuesto (3%).

²⁷ De acuerdo con la Ley núm. 20780, es la siguiente: impuesto en unidades tributarias mensuales (UTM) = [(35 / rendimiento urbano (km/litro)) + (120 x g/km de NOx)] x (precio de venta x 0,00000006). La UTM equivalía a 46.183 pesos chilenos (aproximadamente unos 70 dólares) en diciembre de 2016.

En un trabajo reciente de la CEPAL y la OCDE, se subraya que el hecho de que en Chile este impuesto ambiental no se aplique sobre los vehículos comerciales (algo que también se observa en el Ecuador y la República Dominicana) va en contra de la voluntad de garantizar que los contaminadores paguen todos los costos sociales y ambientales (CEPAL/OCDE, 2016). Es que, independientemente de que los vehículos sean conducidos por carreteras o fuera ellas, con fines empresariales o personales, las emisiones producidas por los motores de combustión causan el mismo daño ambiental²⁸. Algo similar puede decirse de la exención a los vehículos eléctricos, ya que, si bien no producen emisiones directas de gases de efecto invernadero ni contaminantes de la atmósfera local, un mayor uso de este tipo de vehículos podría demandar una mayor producción de electricidad por parte de las centrales de carbón, lo que relativiza toda ganancia ambiental que pueda obtenerse en comparación con los vehículos a gasolina. Este ejemplo sirve para poner de manifiesto la necesidad de evaluar el efecto de los incentivos tributarios desde el punto de vista de la relación entre el costo y la eficacia y su interacción con otros instrumentos aplicados simultáneamente.

Por último, así como ocurre en los países desarrollados, de la vasta gama de impuestos con incidencia efectiva sobre los vehículos automotores (o directamente sobre sus propietarios o usuarios), la tributación vinculada a su operación habitual en la vía pública es la que, en teoría, mayor relación potencial posee con los objetivos ambientales, puesto que el nivel de contaminación producido depende de la intensidad de utilización de los automóviles o, en definitiva, del consumo de combustibles líquidos (gasolinas y diésel).

Más allá de que es posible identificar algunos rasgos generales para los países de América Latina (véase el recuadro III.2), en este ámbito también se puede comprobar una elevada heterogeneidad a nivel regional. Las razones de estas diferencias, aparte del diseño tributario específico y de los criterios para su implementación, se relacionan con las disímiles dotaciones físicas de hidrocarburos —países exportadores como el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de); países importadores como la Argentina, el Brasil y el Uruguay; países autoabastecidos como Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia— y los distintos grados de intervención estatal en el mercado interno de combustibles —varios países tienen importantes empresas públicas, por ejemplo, el Brasil (Petrobras), el Ecuador (EP Petroecuador), México (PEMEX) y Venezuela (República Bolivariana de) (PDVSA)—.

Estos factores influyen decisivamente en las diferentes tasas tributarias efectivas (la suma de impuestos generales y selectivos sobre los combustibles con relación al precio final de venta al público) que se observan entre los países de la región y condicionan cualquier tipo de reforma impositiva específica, incluso aquellas con orientación ambiental.

²⁸ Una alternativa sería aplicar solo el componente del impuesto que se determina en función de las emisiones potenciales de los motores, manteniendo la exención del impuesto de acuerdo con el precio del vehículo.

Recuadro III.2

Tendencias regionales de la tributación sobre los combustibles en América Latina

Históricamente, los precios de los combustibles en América Latina se han mantenido muy por debajo de los precios internacionales. En décadas pasadas, los precios internos de los productos derivados del petróleo no se rigieron por las normas convencionales de fijación de precios en función de los costos marginales o del costo de oportunidad, sino más bien con respecto a consideraciones políticas, metas de distribución del ingreso y la promoción de la industrialización.

En los países exportadores de petróleo de la región e incluso en aquellos no exportadores que tienen empresas petroleras estatales, esto ha significado la concesión de un subsidio implícito (por los ingresos de exportación no percibidos por el Gobierno central), que muchas veces genera efectos contrapuestos a los originalmente buscados y que, en la mayoría de los casos, atenta contra los objetivos ambientales, ya que favorece un consumo excesivo de los combustibles. En cambio, en otros países también productores de petróleo como la Argentina y el Brasil, los precios de la gasolina y el diésel son actualmente mucho más elevados dentro del contexto regional y se equiparan con los registrados en los países industrializados. En gran parte, esto último obedece al mayor nivel de imposición (general y específica) que recae sobre los combustibles.

No obstante lo anterior, en la gran mayoría de los países de la región (con la excepción de México) se puede confirmar la tendencia observada en los países desarrollados acerca de menores tasas efectivas aplicadas sobre el diésel en comparación con las gasolinas. Esta particularidad resulta conflictiva desde el punto de vista ambiental, dado el mayor poder contaminante del diésel, que aún hoy se utiliza ampliamente a nivel regional como combustible en el transporte de pasajeros y mercancías.

Además, los impuestos sobre los combustibles aportan en varios países de la región un significativo monto de recursos tributarios que, generalmente, permiten financiar parte del funcionamiento del transporte público así como los costos de mantenimiento de la infraestructura vial. Sin embargo, en línea con las tendencias internacionales, se destaca la merma de la recaudación procedente de estos impuestos durante los últimos años, especialmente respecto de lo observado hace una década, cuando pareciera haberse alcanzado un máximo recaudatorio en la mayoría de los países. Este fenómeno, que pudo verse reforzado parcialmente por una mayor eficiencia en el consumo de combustible de los vehículos automotores nuevos, se ve agravado por la presencia (usual en la región) de una serie de exoneraciones tributarias y tratamientos diferenciales vinculados a estos impuestos —por ejemplo, en el transporte público— que limitan notablemente la recaudación efectiva derivada de su aplicación.

Fuente: J.C. Gómez Sabaini y D. Morán, "Política tributaria y protección del medio ambiente. Imposición sobre vehículos en América Latina", *serie Macroeconomía para el Desarrollo*, N° 141 (LC/L.3732), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

D. La utilización de tributos para atender otros problemas ambientales

La generación de energía y la utilización de vehículos automotores y otros medios de transporte concentran la mayor parte de la atención cuando se habla de impuestos ambientales. Sin embargo, los problemas ambientales no se limitan exclusivamente al calentamiento global, que es producto, entre otros factores, de la utilización de combustibles fósiles para distintos fines, sino que comprenden también otros aspectos relacionados sobre todo con la contaminación de los suelos y de los recursos hídricos, la generación de residuos de distinta índole y la extracción de recursos naturales. Para estos desafíos también existen instrumentos económicos y, en particular, impuestos y cargos que pueden utilizar los países para modificar comportamientos nocivos para el medio ambiente.

En los países desarrollados, ya desde las reformas pioneras de los años noventa, se incluyeron tributos ambientales que no necesariamente se focalizan en las emisiones de origen energético. En ese sentido, pueden mencionarse el sistema de impuestos y cuotas individuales transferibles aplicado sobre los recursos pesqueros en Islandia; el paquete de impuestos sobre la extracción de recursos naturales (cal, cemento, piedra, tierra, arena, grava y otros), la eliminación de residuos (por ejemplo, de los hogares, peligrosos, industriales, de construcción y de demolición) y productos contaminantes del agua (aceites, baterías) y la emisión de contaminantes atmosféricos (SO_2 y NO_x , entre otros) en Letonia, y el impuesto sobre los pesticidas en Noruega. En realidad, según un extenso documento de Withana y otros (2014), es posible afirmar que se aplican diferentes impuestos y cargos relacionados con el uso del agua en casi todos los países desarrollados, especialmente los europeos, y cubren el abastecimiento de agua potable y el consumo, descargas de aguas residuales y efluentes. También son muy comunes los cargos por contaminación del aire, que abarcan una amplia gama de sustancias contaminantes de la atmósfera, particularmente el SO_2 .

Como puede deducirse, las bases imponibles con potencial incidencia sobre el medio ambiente son numerosas y diversas y admiten la aplicación de distintos instrumentos para un mismo objetivo. Algunas de estas bases son de particular relevancia para los países de América Latina, como la generación de residuos urbanos y, muy particularmente, su manejo racional en función de las posibilidades de reciclado.

Cabe destacar el caso del plástico, que puede tardar cientos de años en degradarse naturalmente. En el Ecuador, además del IACV ya mencionado, la reforma tributaria de 2011 permitió introducir el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables, con el claro objetivo de favorecer el reciclado²⁹. Este tributo recae sobre las empresas que envasan bebidas en botellas plásticas no retornables, utilizadas para contener bebidas alcohólicas, no alcohólicas, gaseosas, no gaseosas y agua; es decir, se cobra sobre la producción y no sobre las ventas (las bebidas importadas se gravan al momento de salida de la aduana).

Por cada botella plástica gravada con este impuesto, se aplica una tarifa de 2 centavos de dólar, valor que se devolverá en su totalidad a quien recolecte, entregue y retorne las botellas³⁰. Los involucrados en la cadena de comercialización de las bebidas son los encargados de establecer los respectivos mecanismos para la devolución de las botellas. Desde su implementación en febrero de 2012 hasta abril de 2015, se han recuperado más botellas que las producidas, recaudándose en dicho período un monto cercano a los 62 millones de dólares. Según señala Almeida (2015), el monto devuelto ha superado con creces la recaudación bruta a lo largo de este tiempo, lo que se debería a la entrada de botellas vacías de PET provenientes de países vecinos.

Como señala Lorenzo (2016), en los países de América Latina existen otros valiosos ejemplos de impuestos aplicados sobre el consumo y la fabricación de productos que generan contaminación ambiental. Los casos más importantes se relacionan con el uso del agua, dado el papel que tiene este recurso en el consumo de la población y la importancia económica que tiene su uso productivo en las actividades agropecuarias.

Para evitar la contaminación de este recurso, México aplica desde 1991 los denominados derechos de descargas de aguas residuales, que gravan el desecho de aguas residuales en cualquier cuerpo receptor (terrenos, ríos, mar u otros) y cuyos montos dependen

²⁹ En esta misma línea, la reforma que acaba de aprobarse en Colombia establece un impuesto al uso de bolsas plásticas, con una tasa de 50 pesos por unidad. Esto complementa la decisión de prohibir, a partir de 2017, el uso de bolsas plásticas con un tamaño inferior a 30 cm x 30 cm.

³⁰ De acuerdo con el factor de conversión establecido por el SRI para el período comprendido entre junio y diciembre de 2016, un kilogramo de botellas de politereftalato de etileno (PET) equivale a 28 unidades, es decir que se le aplica una tasa de 0,56 dólares.

del volumen de agua descargada, de la concentración de contaminantes y del cuerpo receptor. Por su parte, Colombia posee las tasas retributivas por la contaminación hídrica, las que gravan la utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y el suelo para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros, industriales o de los hogares y cualquier sustancia ambientalmente nociva producida por el hombre.

Por otro lado, en el Brasil existe un tributo que grava el uso de los recursos hídricos y que recae sobre órganos o empresas, públicas o privadas, responsables del abastecimiento de agua y de la generación y distribución de energía eléctrica o que hagan uso de los recursos hídricos protegidos. En Costa Rica existe un canon de aguas destinado también a promover el uso eficiente de los recursos hídricos.

Los fertilizantes químicos y pesticidas empleados en la explotación agrícola han sido señalados como elementos altamente contaminantes. El impacto ambiental de estos productos consiste en los efectos que causan en las especies para las que no fueron concebidos. Además, pueden llegar al medio acuático a través de las filtraciones del terreno y el viento puede transportarlos a otros campos, zonas de pastoreo, asentamientos humanos y zonas sin desarrollar, de modo que pueden afectar a otras especies y especialmente a la salud humana. Si bien esta es un área poco explorada por los países de la región, en 2014 México introdujo un impuesto sobre los pesticidas en función de su nivel de toxicidad para los seres humanos, tomando como referencia los valores consignados en las regulaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Mientras que los pesticidas con menor grado de toxicidad están exentos del gravamen, el resto enfrenta tasas del 6%, el 7% o el 9% de acuerdo con dicho indicador.

Por último, a pesar del valor estratégico que tienen los recursos naturales, la región tiene escasa experiencia en la utilización de impuestos diseñados para su protección. No obstante, algunos países han incorporado en sus sistemas impositivos tributos diseñados para asegurar un uso sustentable de algunos recursos (Lorenzo, 2016). En Chile se aplica un impuesto específico sobre la actividad minera desde el año 2005, que grava con una tasa del 0,5% al 4,5% la renta neta de las empresas explotadoras con escalas de venta de entre 12.000 y 50.000 toneladas y con una tasa progresiva que varía entre el 5% y el 34,5% a aquellas firmas con ventas superiores a 50.000 toneladas métricas de cobre fino al año. En Colombia se cobran regalías sobre la extracción de minerales y una tasa por la explotación forestal cuando la reforestación no compensa el agotamiento del recurso. En México se han instrumentado diversos tributos medioambientales, entre ellos el pago de derechos para la protección de los arrecifes.

E. Conclusiones y perspectivas para los países de la región

Las principales iniciativas para proteger el medio ambiente de las acciones nocivas del hombre llevan más de 20 años de desarrollo. Sin embargo, todas las acciones que los países realizaron o se han comprometido a realizar parecen, hasta el momento, no ser suficientes para contrarrestar el agravamiento de los problemas ambientales identificados. Es claro que, en los años futuros, se deberán adoptar nuevas medidas para abarcar las múltiples dimensiones de esta situación.

En ese sentido, la utilización de instrumentos económicos basados en las leyes de mercado —especialmente los impuestos ambientales— aparece como una de las opciones más atractivas no solo por la posibilidad cierta de incidir sobre los comportamientos y actividades que resultan perjudiciales para el medio ambiente, sino también por la capacidad potencial de generar nuevos recursos tributarios para los países que los

implementan. Es por ello que el objetivo principal de este capítulo ha sido plantear la discusión de la tributación ambiental en el ámbito latinoamericano brindando una visión actualizada de las experiencias internacionales y regionales en esta materia.

Precisamente, las reformas pioneras introducidas en Europa a inicios de los años noventa han dejado claro que, cuando el diseño se adapta adecuadamente a las particularidades de cada país y la implementación es gradual y previsible, los impuestos ambientales pueden ser potentes herramientas de protección ambiental. La identificación estadística del conjunto de impuestos relacionados con el medio ambiente (como la que realizan la OCDE o la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat)) ha permitido ampliar el abanico de alternativas de este tipo que los países manejan, ya sea a través de la introducción de novedosos impuestos como mediante la reformulación de otros existentes sobre la base de criterios ambientales.

Como paradigma de los primeros, sobresalen los impuestos al carbono. En los últimos años, a través de la CMNUCC, las Naciones Unidas han venido multiplicando sus esfuerzos para lograr reunir el compromiso de los países para reducir el nivel de emisiones de gases causantes del efecto invernadero y evitar así el fenómeno del calentamiento global. Junto con los sistemas de permisos transferibles de emisiones, la introducción de impuestos al carbono ha sido alentada de manera sostenida en virtud de su potencialidad para aplicar el principio de quien contamina paga y favorecer la innovación tecnológica que conduzca a un modelo de crecimiento y desarrollo económico más limpio. Aprovechando algunas ventajas relativas de estos tributos especialmente aplicables a los países en desarrollo, Chile, México y, desde ahora, Colombia ya han dado sus primeros y decididos pasos en esta dirección y sus experiencias prometen ser útiles modelos a seguir por el resto de los países de América Latina.

De manera complementaria, los países también pueden avanzar reformando impuestos ya vigentes para atender problemas ambientales. Un caso de singular importancia es el de los vehículos automotores, sobre los cuales recae una amplia y variada gama de distintos tributos. En los países desarrollados ya es común la aplicación de impuestos sobre la adquisición e importación o sobre el registro y la tenencia de estos bienes que incorporan el nivel de emisiones (de CO₂, NO_x y material particulado) como parámetro de determinación del monto. También es generalizada la presencia de exenciones o reducciones de las tasas de dichos gravámenes para favorecer la compra de vehículos híbridos o eléctricos. Si bien estas tendencias aún no han tenido un correlato concreto en América Latina, existen algunas experiencias pioneras como las de Chile, el Ecuador y la República Dominicana (en materia impositiva) sumadas a las del Brasil, Colombia, Costa Rica y el Uruguay (en materia de incentivos tributarios) que ya arrojan sus primeros resultados satisfactorios —aunque es probable que requieran reformas superadoras en el futuro— y que muestran un camino a los demás países de la región.

Desafortunadamente, los problemas ambientales no se limitan solo a la generación de energía mediante combustibles fósiles ni al crecimiento acelerado de los medios motorizados de transporte de personas y mercancías. De hecho, también es factible y, en muchos casos, recomendable el uso de impuestos y cargos para contrarrestar la contaminación de los suelos y de los recursos hídricos, la generación de residuos de distinta índole y la extracción de recursos naturales renovables y no renovables. Sobre este aspecto solo se dirá que las bases imponibles potenciales son diversas, que la experiencia europea en la materia brinda numerosos antecedentes y lecciones, y que en la región se han llevado a cabo algunos pocos pero valiosos experimentos hasta el momento. Se destacan los impuestos sobre el plástico en el Ecuador (botellas) y Colombia (bolsas) que apuntan a incrementar la tasa de reciclado, el impuesto sobre los pesticidas en México, con potencial aplicación en varios países agroexportadores, y

En definitiva, existen numerosas bases imponibles ambientales que los Gobiernos de la región podrían utilizar para avanzar en este terreno, especialmente aquellas que, además de influir en el comportamiento de los agentes privados, permitan la obtención de nuevos ingresos fiscales que contribuyan a la consolidación fiscal de los países, con lo que podrían ampliar los programas públicos destinados a la protección ambiental. Tanto la elección de los instrumentos como su diseño e implementación constituyen determinantes fundamentales de sus posibilidades de éxito posterior.

un conjunto de impuestos y cargos que apuntan al manejo responsable de los recursos hídricos y a evitar su contaminación (Brasil, Colombia, Costa Rica y México).

Claramente, en el área de la tributación ambiental es mucho lo que aún se puede realizar en los países de América Latina. Por supuesto, esto requiere sortear una serie de obstáculos institucionales, sociales, políticos y económicos. Como guía rectora, un documento de la OCDE (2010) especifica una serie de puntos a considerar sobre la base de la experiencia recogida:

- Los impuestos deben tener como objetivo a quien contamina o la conducta que da origen a la contaminación, y deben contemplar pocas exenciones.
- El impuesto debe tener un alcance similar al del daño ambiental y una entidad comparable.
- El impuesto debe ser creíble y predecible para tener efecto sobre la conducta.
- Los recursos generados deben ayudar en la consolidación fiscal.
- Los aspectos distributivos se deben tratar con instrumentos adicionales.
- Se requiere coordinar con otros países y proveer apoyo para la competitividad durante la transición.
- Se debe comunicar al público claramente la política de tributación ambiental.
- En muchos casos es necesario combinar los impuestos ambientales con otras políticas.

En el caso de los países de la región, sería necesario considerar otro aspecto, que consiste en la necesidad de adaptar los instrumentos que han probado ser exitosos en los países desarrollados a las realidades, posibilidades y restricciones propias. Esto podría requerir, en un grado mayor, de la utilización simultánea de varios instrumentos sobre una misma base imponible con incidencia en el medio ambiente. Por ello es que, al momento de establecer nuevos tributos ambientales, resulta fundamental contemplar la articulación de los mecanismos de evaluación y monitoreo para poder realizar un seguimiento de los efectos logrados y, sobre todo, detectar posibles interacciones contraproducentes entre dos o más instrumentos. El ejemplo más claro en la región es el de los subsidios a la energía que, en varios países, neutralizan completamente el efecto potencial que tendrían impuestos ambientales de ese tipo.

En definitiva, existen numerosas bases imponibles ambientales que los Gobiernos de la región podrían utilizar para avanzar en este terreno, especialmente aquellas que, además de influir en el comportamiento de los agentes privados, permitan la obtención de nuevos ingresos fiscales que contribuyan a la consolidación fiscal de los países, con lo que podrían ampliar los programas públicos destinados a la protección ambiental. Tanto la elección de los instrumentos como su diseño e implementación constituyen determinantes fundamentales de sus posibilidades de éxito posterior.

Bibliografía

- Almeida, M.D. (2015), "Política fiscal ambiental en el Ecuador: avances y desafíos", *Documentos de Proyectos* (LC/W.705), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2016), *State and Trends of Carbon Pricing 2016*, Washington, D.C.
- Barde, J.P. (2005), "Reformas tributarias ambientales en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)", *Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común*, Libros de la CEPAL, N° 85 (LC/G.2274-P), J. Acquatella y A. Bárcena, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016* (LC/L.4195), Santiago.
- Coase, R. (1960), "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics*, octubre.
- Fanelli, J.M., J.P. Jiménez e I. López Azcúnaga (2015), "La reforma fiscal ambiental en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/W.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1986), *Manual de estadísticas de finanzas públicas, 1986*, Washington, D.C.
- Fullerton, D., A. Leicester y S. Smith (2008), "Environmental Taxes", *NBER Working Paper*, N° 14197, National Bureau of Economic Research.
- Gago, A. y X. Labandeira (2012), "Un nuevo modelo de reforma fiscal verde", *Economics for Energy*, WP 03/2012.
- Gómez Sabaini, J.C. y D. Morán (2014), "Tax policy in Latin America: assessment and guidelines for a second generation of reforms", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 133 (LC/L.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2013), "Política tributaria y protección del medio ambiente: imposición sobre vehículos en América Latina", *serie Macroeconomía para el Desarrollo*, N° 141 (LC/L.3732), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Goulder, L.H. (1995), "Environmental taxation and the double dividend: a reader's guide", *International Tax and Public Finance*, vol. 2, N° 2, agosto.
- Goulder, L.H. e I.W.H. Parry (2008), "Instrument choice in environmental policy", *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 2, N° 2.
- Harding, M. (2014), "The diesel differential: differences in the tax treatment of gasoline and diesel for road use", *OECD Taxation Working Papers*, N° 21, OECD Publishing.
- Heine, D., J. Norregaard e I. Parry (2012), "Environmental tax reform: principles from theory and practice to date", *Working Paper*, N° 12/180, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Lorenzo, F. (2016), "Inventario de instrumentos fiscales verdes en América Latina: experiencias, efectos y alcances", *Documentos de Proyectos* (LC/W.723), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Oates, W.E. (1995), "Green taxes: can we protect the environment and improve the tax system at the same time?", *Southern Economic Journal*, vol. 61, N° 4, abril.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016a), *Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, París, OECD Publishing.
- (2016b), *Effective Carbon Rates. Pricing CO2 through Taxes and Emissions Trading Systems*, París, OECD Publishing.
- (2010), *El sistema tributario, la innovación y el medio ambiente*, París, OECD Publishing.
- (2006), *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, París, OECD Publishing.
- Parry, I., M. Walls y W. Harrington (2007), "Automobile externalities and policies", *Journal of Economic Literature*, vol. 45, N° 2, American Economic Association, junio.
- Pigou, A.C. (1920), *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan and Co.
- Vollebergh, H. (2012), *Environmental Taxes and Green Growth*, La Haya, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Withana, S. y otros (2014), *Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the Future. Final Report*, Bruselas, Instituto de Política Medioambiental Europea (IEEP).



CAPÍTULO

IV

El rol de la política fiscal para reducir las desigualdades territoriales: potencialidad, límites y desafíos

Introducción

- A. La desigualdad se manifiesta en profundas brechas territoriales: la importancia del lugar
- B. Asimetrías verticales y horizontales en la disponibilidad de recursos fiscales a nivel subnacional
- C. Las bases gravables más utilizadas a nivel subnacional: la propiedad inmobiliaria y la actividad económica
- D. Los sistemas de transferencias intergubernamentales financian la brecha entre gastos e ingresos propios
- E. El acceso a crédito amplía el espacio fiscal subnacional, pero también puede intensificar las asimetrías

Bibliografía

Introducción

En los últimos años, el debate sobre la desigualdad y sus impactos económicos y sociales ha resurgido con fuerza en todo el mundo, tanto en las discusiones académicas como en el debate en materia de políticas públicas. La utilización de nueva información y metodologías ha posibilitado obtener nuevos datos, lo que ha permitido visualizar mejor la magnitud del problema, sus múltiples dimensiones y las limitaciones de los análisis realizados hasta ahora.

Entre las múltiples dimensiones que abarca la desigualdad, dos merecen particular atención desde el punto de vista de la política fiscal: la dimensión relacionada con la distribución personal del ingreso por hogares¹ y la proveniente de las disparidades sociales y económicas entre territorios. Por su magnitud y permanencia, ambas resultan de particular interés para América Latina en términos analíticos y de diseño de políticas públicas. No obstante, y a pesar de la evidente relevancia de estos temas, la literatura sobre el nexo entre la distribución personal del ingreso y la desigualdad territorial es casi inexistente. Por el lado de la desigualdad territorial, tema central de este capítulo, las publicaciones se han centrado fundamentalmente en el impacto que las relaciones intergubernamentales del interior de cada país y la descentralización han tenido sobre el crecimiento del producto entre regiones y su posible convergencia².

Las políticas escogidas para atender estas dos manifestaciones de la desigualdad han sido distintas. En el caso de la dimensión relacionada con la distribución entre hogares del ingreso, los Gobiernos centrales y las administraciones subnacionales han reorientado sus políticas fiscales buscando incidir de alguna forma en la desigualdad de ingresos a través de impuestos, programas de gasto público y subsidios. Para atender su manifestación territorial, los sectores públicos han implementado distintos sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales, en unos casos orientados a equiparar la distribución de bienes públicos entre los territorios y en otros, a mejorar la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales.

El objetivo de este capítulo es analizar las desigualdades territoriales y los instrumentos de política fiscal (la asignación de ingresos, el sistema de transferencias intergubernamentales y la posibilidad de acceso al crédito) empleados para enfrentarlas. La idea central es explorar las desigualdades territoriales y la manera en que determinan la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales, a la vez que se analiza cómo esta situación configura también el diseño institucional de la compensación a través de transferencias que llevan a cabo los Gobiernos centrales.

En la segunda sección del capítulo se analizan algunos de los indicadores de desigualdad territorial disponibles. La disparidad entre las regiones de un país se traduce en diferentes

¹ En los últimos años han crecido significativamente los análisis y publicaciones (de América Latina y de todo el mundo) referidos al impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso personal. En este debate, que presenta diferencias metodológicas, se ha estudiado la incidencia de la política fiscal en la distribución personal del ingreso entre hogares a través del gasto público e impuestos, ya sea a nivel del Gobierno central (Lustig, Pessino y Scott, 2013; Hanni, Martner y Podestá, 2015) o de diferentes niveles de gobierno (Cont y Porto, 2016; Brosio, Jiménez y Ruelas, 2016).

² En diversos trabajos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha descrito esta realidad como un fenómeno de heterogeneidad territorial que se expresa en un patrón dispar de asentamiento acompañado de un gran desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades de bienestar material. Este patrón ha dado lugar, por un lado, a territorios con dinámicas exitosas de desarrollo territorial y, por el otro, a un número considerable de territorios que no logran salir de la trampa del estancamiento, caracterizada por altos y persistentes niveles de pobreza (CEPAL, 2016a). Asimismo, en Feld, Zimmermann y Döring (2004) se aporta una revisión exhaustiva de las publicaciones que analizan las interacciones entre el desarrollo territorial y la descentralización fiscal. Recientemente, en Brosio y Jiménez (2016), se trató la relación entre la desigualdad territorial de algunos países de la región y la asignación y distribución asimétrica de las rentas provenientes de recursos naturales. En Bartolini, Stossberg y Blöchliger (2016) se estudian los diferentes canales a través de los cuales la descentralización afecta las disparidades territoriales: tomando como muestra 20 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los autores concluyen que las disparidades disminuyen conforme los gobiernos subnacionales financian el gasto público con ingresos propios.

En un contexto de considerables desigualdades territoriales y marcadas asimetrías verticales y horizontales, destaca el hecho de que las transferencias de igualación sean casi inexistentes.

necesidades y capacidades de las jurisdicciones subnacionales, lo que representa un desafío importante para la provisión eficiente y equitativa de bienes y servicios públicos por parte de los diferentes niveles de gobierno y para su financiamiento.

En la tercera y cuarta parte de este capítulo se presenta una descripción de las capacidades fiscales territoriales de América Latina que se centra en la participación de los ingresos propios (tributarios y no tributarios) e incluye un análisis de la evolución de los ingresos tributarios, en general mal explotados por los gobiernos subnacionales de América Latina y con una importancia relativa menor en comparación con los ingresos tributarios totales de los países. La recaudación de ingresos propios no solo es baja, sino que además es altamente asimétrica: existen jurisdicciones cuyos ingresos propios son superiores al 90% de los ingresos totales y otras cuyos ingresos propios son inferiores al 5% de los ingresos totales.

En la cuarta sección se estudian los diversos sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales diseñados para financiar la brecha resultante de la asignación asimétrica de gastos y financiamiento entre los niveles de gobierno. En un contexto de considerables desigualdades territoriales y marcadas asimetrías verticales y horizontales, destaca el hecho de que las transferencias de igualación sean casi inexistentes. Adicionalmente, se presta especial atención a los mecanismos intergubernamentales de financiamiento educativo, dado que la educación es hoy en día un propulsor de la igualdad y un eslabón múltiple en el desarrollo (CEPAL, 2010) y que gran parte de la desigualdad de la región tiene su origen en la desigualdad de oportunidades al comienzo y en el transcurso del ciclo educativo.

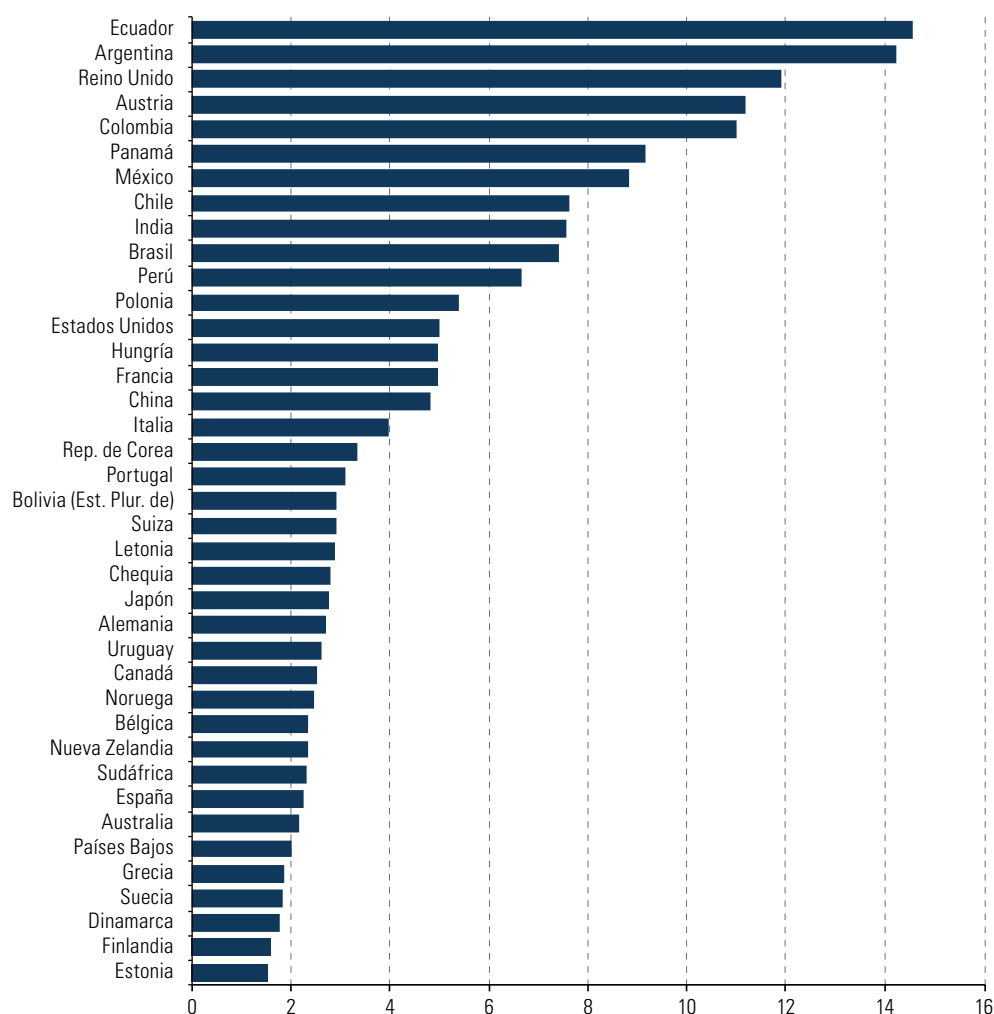
Al final del capítulo se aborda el acceso a crédito por parte de los gobiernos subnacionales, un instrumento adicional del que disponen estos gobiernos para financiar la provisión de bienes y servicios. Se analiza su evolución reciente y las particularidades que enfrentan los gobiernos subnacionales que tienen acceso al endeudamiento a través de crédito. Se observa que el peso de la deuda respecto a los ingresos totales que perciben los gobiernos es dispar, lo que se relaciona directamente con las bases gravables y la capacidad fiscal de cada gobierno.

A. La desigualdad se manifiesta en profundas brechas territoriales: la importancia del lugar

Desde hace varias décadas, la CEPAL viene enfatizando la importancia de la dimensión territorial del desarrollo. Se ha demostrado que en América Latina existen profundas brechas de desarrollo entre territorios ricos y territorios pobres, lo que permite afirmar que el lugar de origen y residencia es determinante en la distribución de oportunidades y la calidad de vida de las personas³.

Uno de los indicadores más utilizados para evaluar las diferencias entre territorios de un mismo país es la relación entre el producto interno bruto (PIB) per cápita de la región más rica y el de la región más pobre (medido en la mayoría de los casos a nivel de las divisiones administrativas mayores). En América Latina y el Caribe, la relación entre las regiones con mayor y menor PIB per cápita de los países es, por lo general, de más de seis a uno —con excepciones, como es el caso del Uruguay y de Bolivia (Estado Plurinacional de)—, mientras que en los países desarrollados rara vez es de más de tres a uno (véase el gráfico IV.1).

³ Véase lo tratado en Pinto (1965), Sunkel (1970), Di Filippo y Bravo (1976) y De Mattos (1982).

**Gráfico IV.1**

América Latina (10 países y países seleccionados): brecha del PIB per cápita por país, 2012-2015

(Relación entre el PIB per cápita de la región más rica y la más pobre)

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

Otra forma de cuantificar estas brechas es a través del uso del coeficiente de variación⁴. Al utilizar este indicador para medir las desigualdades territoriales del PIB per cápita en América Latina, se observan también altos niveles de disparidad que superan el promedio de lo registrado en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La mayor disparidad se observa en la Argentina, cuyo coeficiente de variación es de 0,93, lo que significa que la dispersión del PIB territorial es del 93% respecto al PIB medio del país. El país de la región donde se da la menor disparidad es el Uruguay (0,28). En promedio, el coeficiente de variación de la región es de 0,64, casi el doble que el coeficiente de variación de los países de la OCDE (0,36) (véase el gráfico IV.2).

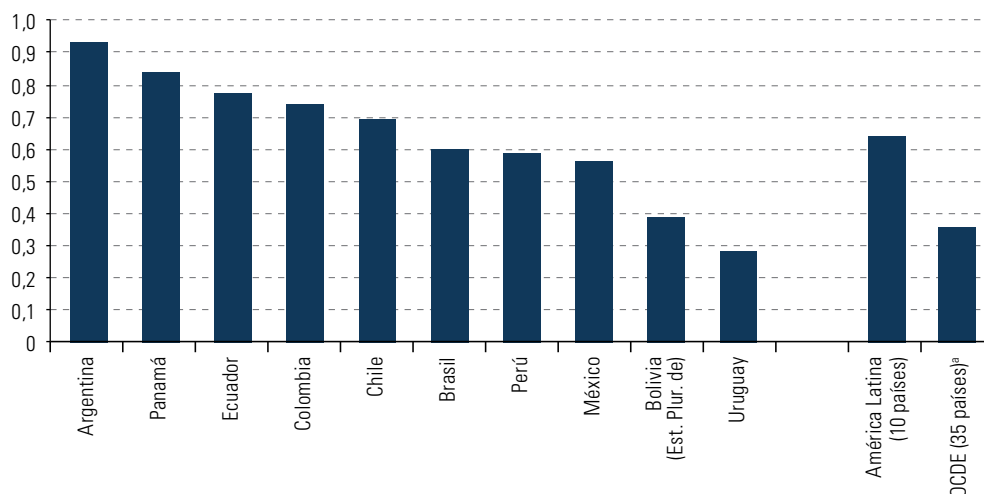
⁴ El coeficiente de variación (COV) es una versión normalizada de la desviación estándar, tal como se muestra a continuación:

$$COV = \frac{\sqrt{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (g_i - \mu)^2}}{\mu} = \frac{\sigma}{\text{media}}$$

El coeficiente de variación requiere una distribución con una media distinta de cero y que todos los valores sean positivos, aspectos que cumple el PIB per cápita. Su principal ventaja es que es independiente de la media (a diferencia del coeficiente de Gini), por lo que se pueden hacer comparaciones entre países con distintos PIB per cápita. Además, permanece invariable ante el número de regiones de un mismo país. Véanse más detalles sobre esta discusión metodológica en Bartolini, Stossberg y Blöchliger (2016).

Gráfico IV.2

América Latina
(10 países) y Organización
de Cooperación y Desarrollo
Económicos (OCDE):
coeficiente de variación del
PIB per cápita, 2012-2015



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

^a El valor del coeficiente de variación del PIB de la OCDE se extrajo del trabajo de Bartolini, Strossberg y Blöchliger (2016).

Por otro lado, la pobreza y la provisión de los servicios públicos también se distribuyen de forma dispar. En documentos recientes, la CEPAL ha mostrado cómo dentro de un mismo país existen grandes diferencias (que incluso llegan a alcanzar los 40 puntos porcentuales) entre territorios que concentran el porcentaje máximo de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza y territorios con valores mínimos. En cuanto a los servicios públicos, si bien se contabilizan avances —por ejemplo, en materia de provisión de agua potable y electricidad—, estos reflejan un promedio que tiende a ocultar diferencias considerables entre los territorios. Las diferencias en lo que concierne a la provisión de energía eléctrica y agua potable, la protección adecuada de las viviendas y el hacinamiento siguen constituyendo desafíos territoriales para los países de la región⁵.

B. Asimetrías verticales y horizontales en la disponibilidad de recursos fiscales a nivel subnacional

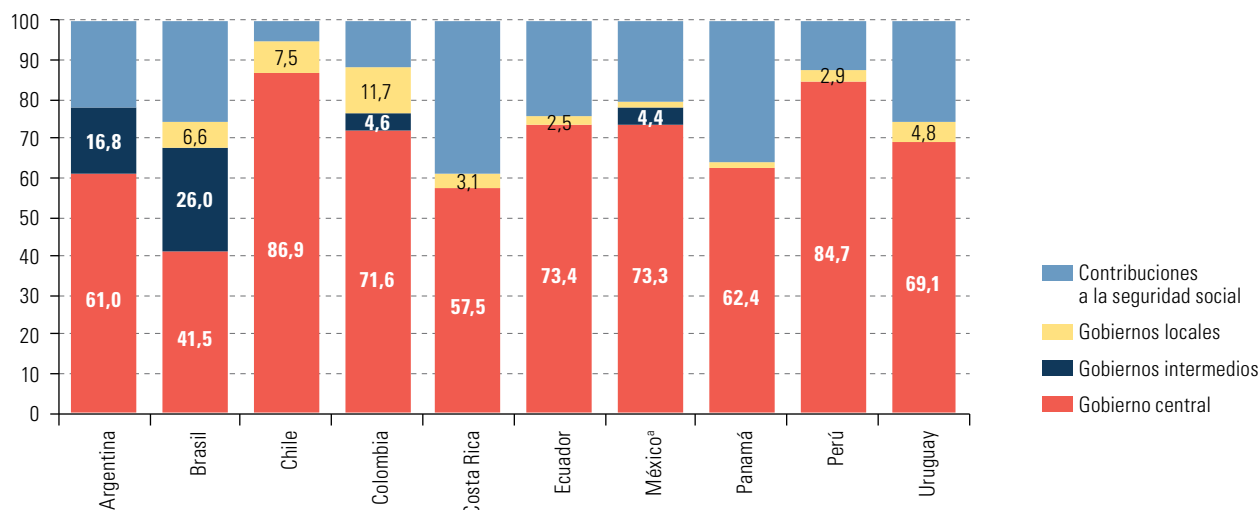
Estas desigualdades territoriales guardan una estrecha relación con las bases gravables de las regiones, que determinan las diferencias de capacidad fiscal entre los Gobiernos centrales y los gobiernos subnacionales, así como entre los mismos gobiernos subnacionales.

En el gráfico IV.3 se evidencia la dispar y mayoritariamente escasa participación de los gobiernos subnacionales en la recaudación total de los países latinoamericanos. El Brasil constituye la excepción: los estados y municipios poseen conjuntamente más del 30% de la recaudación total, lo que denota un importante grado de descentralización de las potestades tributarias hacia dichos niveles de gobierno y un aumento significativo de las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales. En un segundo escalafón se encuentran la Argentina y Colombia, donde los ingresos propios de los niveles subnacionales aportan aproximadamente el 15% de la recaudación total.

⁵ Véase CEPAL (2016a, cap. IV).

Gráfico IV.3

América Latina (10 países): ingresos tributarios según nivel de gobierno, 2015
(En porcentajes del total)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, París, OECD Publishing, 2016.

^a Los datos de México corresponden a 2014.

Los ingresos subnacionales propios se definen, en sentido estricto, como aquellos tributos con relación a los cuales los gobiernos subnacionales tienen potestades sobre la administración tributaria, la alícuota y la base imponible para determinar la carga impositiva. No obstante, en este capítulo se presenta una definición más laxa: un ingreso se considera subnacional en la medida en que corresponda al gobierno subnacional administrarlo y disponer de los recursos que el tributo pueda generar. En el recuadro IV.1 se propone una tipología alternativa para medir la autonomía tributaria por nivel de gobierno⁶, tomando en cuenta el grado de libertad con el que los gobiernos subnacionales pueden crear o abolir nuevos impuestos locales, definir bases fiscales o incluso otorgar exenciones tributarias a personas naturales y empresas y modificar alícuotas.

A diferencia de los casos de la Argentina, el Brasil y Colombia, en el resto de los países la recaudación de los gobiernos subnacionales resulta muy baja en relación con lo recaudado a nivel del Gobierno central: en promedio, menos del 10% de los ingresos tributarios totales de cada país (véase el gráfico IV.3).

Por otro lado, se observa que el total de los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales ha crecido sostenidamente en los últimos 15 años. La mayor parte de este crecimiento, no obstante, responde fundamentalmente al progresivo aumento de las transferencias provenientes desde los Gobiernos centrales. En promedio, las transferencias totales aumentaron desde un 2,6% del PIB en el año 2000 hasta un 3,8% en 2015, en tanto que los recursos propios pasaron del 3,0% del PIB a un mero 3,7% en el mismo período (véase el gráfico IV.4).

⁶ Véase esta discusión y un análisis detallado de la autonomía tributaria subnacional en el recuadro IV.1 y en OCDE (2017).

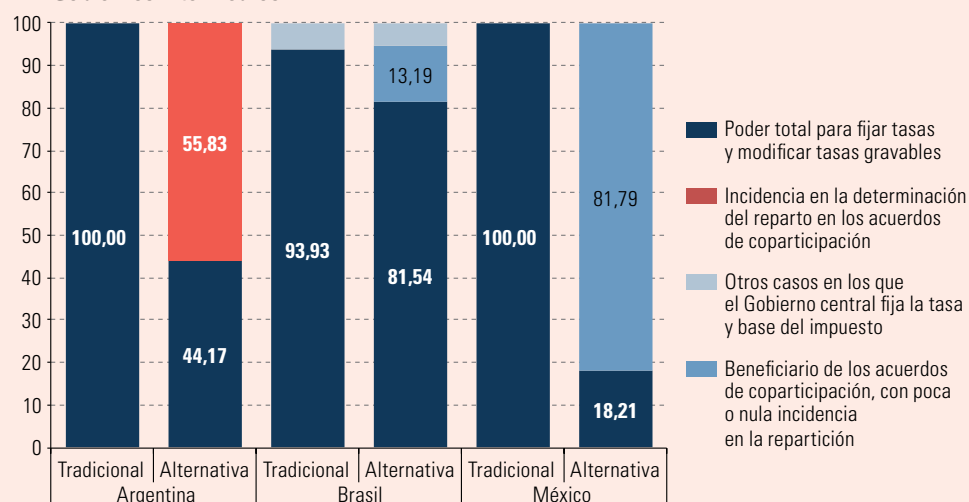
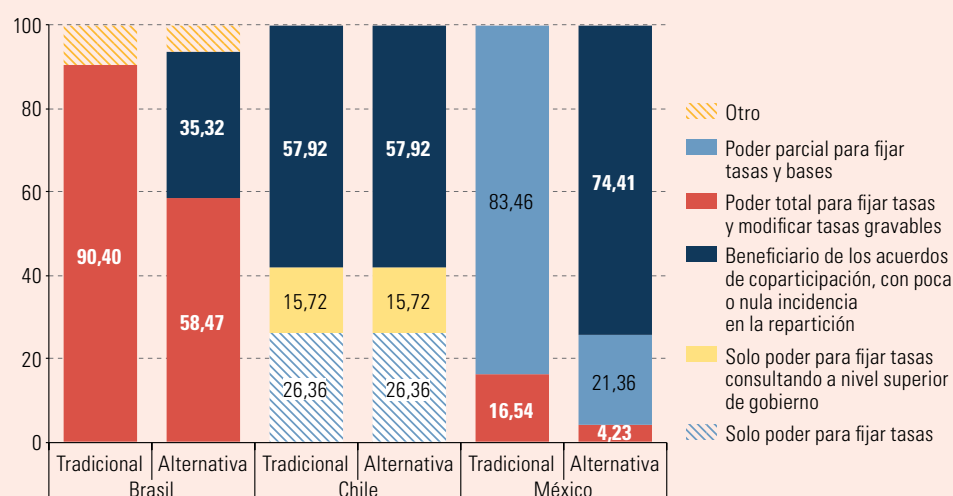
Recuadro IV.1

América Latina:
aproximaciones a la
autonomía fiscal

La tipología que se utiliza para determinar los niveles de autonomía fiscal es gradual y abarca desde la autonomía total a casos de impuestos totalmente determinados por los Gobiernos centrales (en que los gobiernos subnacionales son únicamente beneficiarios). Si bien esta metodología suele aplicarse únicamente a los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, en el caso de los países de América Latina es importante incluir los distintos acuerdos de coparticipación y participación de ingresos en el análisis, habida cuenta de las asimetrías verticales existentes.

A continuación se analizan los gobiernos provinciales de la Argentina, los gobiernos estaduales y locales del Brasil, los gobiernos locales de Chile y los gobiernos estatales y locales de México. En el siguiente gráfico se muestran dos aproximaciones: la tradicional, que considera únicamente los ingresos tributarios, y la alternativa, que considera los ingresos tributarios y los ingresos provenientes de los distintos acuerdos de coparticipación y participación de ingresos tributarios.

América Latina (4 países): autonomía fiscal de los gobiernos intermedios y locales, según aproximación tradicional^a o alternativa^b, 2014
(En porcentajes del total)

A. Gobiernos intermedios**B. Gobiernos locales**

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, París, OECD Publishing, 2016.

Nota: Véase más información sobre el desarrollo de la metodología en OCDE (2016).

^a Considera únicamente los ingresos tributarios.

^b Considera los ingresos tributarios y los ingresos provenientes de los distintos acuerdos de coparticipación y participación de ingresos tributarios.

En resumen, los gobiernos intermedios cuentan con un nivel relativo de autonomía fiscal, lo que se deriva de la potestad —asentada en la Constitución de cada uno de los países— de los gobiernos para fijar tasas y modificar bases gravables dentro de la jurisdicción, aunque en general el nivel de asimetría vertical es alto. Respecto a los gobiernos locales, la principal diferencia se observa en Chile, donde la mayor parte de los recursos tributarios están sujetos a un acuerdo de repartición del 57,92% establecido por ley, mientras que el resto de los ingresos registran límites y restricciones también establecidas por la Ley de Rentas Municipales.

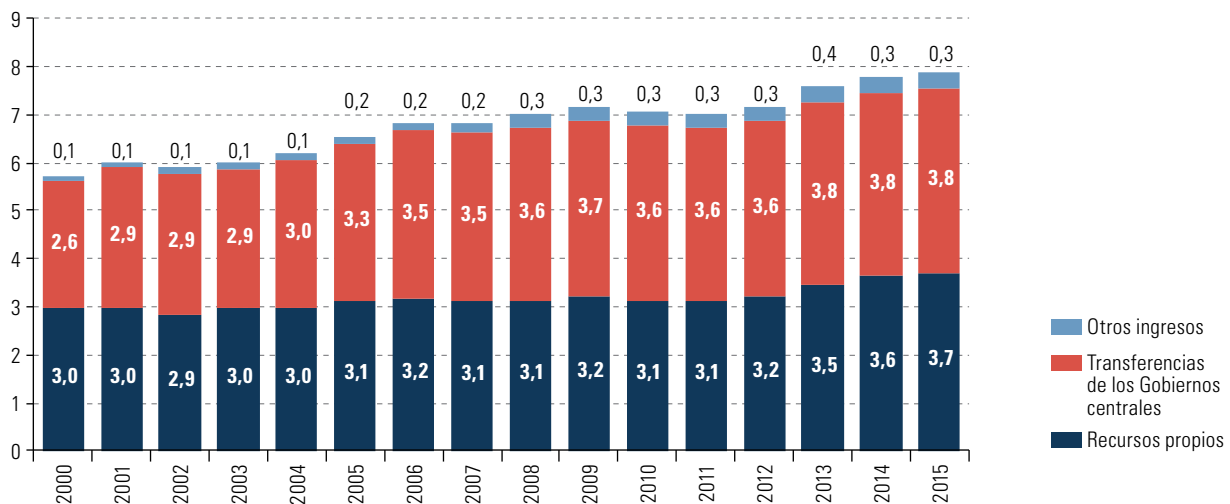
Al analizar los datos según la aproximación alternativa, la autonomía de los ingresos tributarios disminuye. Esto se debe al elevado peso de los ingresos provenientes de los distintos acuerdos de coparticipación. Pueden diferenciarse casos como el de los gobiernos de las provincias de la Argentina, donde cualquier modificación del régimen de coparticipación requiere la aprobación de las legislaturas provinciales (en el artículo 75 de la Constitución de la Argentina se estableció que una "ley convenio", elaborada sobre la base de acuerdos entre el Estado y las provincias, instituiría este tipo de regímenes, que no podrían ser modificados unilateralmente y deberían ser aprobados por las provincias), o el de México, donde la Ley de Coordinación Fiscal fija las fórmulas de distribución e incluso obliga a crear convenios de colaboración entre los gobiernos locales y estatales (especialmente en el caso del impuesto predial). El Brasil constituye la excepción: tanto los gobiernos estatales como, en menor medida, los locales cuentan con una capacidad y autonomía fiscal reflejadas en la recaudación y las potestades tributarias que les otorga la Constitución.

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

Recuadro IV.1 (conclusión)

Gráfico IV.4

América Latina (países seleccionados)^a: evolución de la estructura de los ingresos tributarios totales de los gobiernos subnacionales, 2000-2015
(En porcentajes)



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

^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay. En el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Perú y el Uruguay los datos llegan hasta 2014.

Existen diferencias entre los países en el peso relativo de los recursos propios (tributarios y no tributarios) dentro del total de los ingresos percibidos por los gobiernos subnacionales. Los estados y municipios del Brasil obtienen más de la mitad de sus ingresos (79,28%) de sus recursos propios, lo que representa el 10,7% en términos del PIB (más del 90% de sus ingresos propios corresponden a ingresos tributarios). En Costa Rica, los recursos propios tienen un peso considerable dentro de la estructura de sus ingresos totales (99,91%), pese a su bajo nivel respecto al PIB. Una situación

similar se observa en el Uruguay, donde los recursos propios representan más del 63% de los recursos totales de los gobiernos locales, y en Chile, donde los recursos propios de los municipios representan el 61,38% de sus ingresos totales (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1

América Latina (10 países): estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, alrededor de 2015

(En porcentajes del PIB y de los ingresos totales)

Países	Recursos propios ^a		Transferencias del Gobierno central		Otros ingresos ^b		Ingresos totales
	PIB	Total	PIB	Total	PIB	Total	PIB
Argentina	6,38	42,04	8,80	57,96	0,00	0,00	15,20
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^c	4,84	37,02	8,23	62,98	0,00	0,00	13,10
Brasil	10,72	79,28	2,80	20,72	0,00	0,00	13,50
Chile	2,36	61,38	1,48	38,51	0,004	0,11	3,80
Colombia	6,72	57,17	5,03	42,83	0,00	0,00	11,80
Costa Rica	1,15	99,91	0,001	0,09	0,00	0,00	1,10
Ecuador ^d	1,00	31,48	2,28	68,52	0,00	0,00	3,30
México	1,36	14,46	8,03	85,54	0,00	0,00	9,40
Perú	1,10	28,21	2,60	66,67	0,20	5,13	3,90
Uruguay	1,99	63,83	1,13	36,17	0,00	0,00	3,12

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

^a Como "recursos propios" se toman en cuenta los ingresos tributarios y no tributarios.

^b Otros ingresos^b puede incluir distintas formas de endeudamiento, inversiones, recursos por ventas de activos, recuperación de préstamos, transferencias de capital y otros.

^c Datos de 2014.

^d Datos de 2013.

En contraste con el Brasil, Costa Rica, el Uruguay y Chile, en el resto de los países de la región la principal fuente de recursos públicos de los gobiernos subnacionales proviene del sistema de transferencias que cada Gobierno central implementa para complementar el financiamiento de los gastos a nivel subnacional. Estas transferencias hacia niveles inferiores de gobierno aportan más del 8% del PIB en países tales como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y México.

Dentro de los países también existen diferencias en la composición de las finanzas subnacionales. La magnitud de los ingresos propios subnacionales dentro de esa composición varía mucho en cada país, dependiendo de la distribución de las bases tributarias correspondientes, la propiedad y el mecanismo de apropiación de los recursos naturales no renovables, las capacidades administrativas y el esfuerzo tributario de las distintas jurisdicciones, entre otros factores⁷.

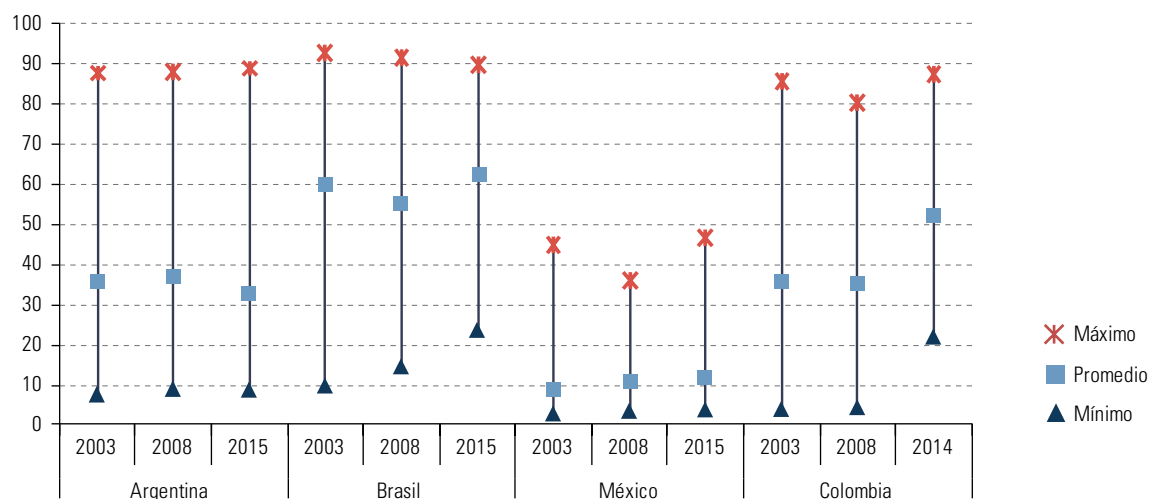
Esta alta dispersión dentro de los países en términos de recursos propios en un mismo nivel de gobierno se puede observar en el gráfico IV.5: el nivel máximo de ingresos propios en la Argentina y el Brasil alcanza aproximadamente el 90% de los ingresos totales en algunas provincias y estados; el nivel mínimo de ingresos propios, por otro lado, se ha mantenido por debajo del 10% de los ingresos totales en la Argentina, mientras que en los estados brasileños ha ascendido del 10% en 2003 a más del 20% en 2015. Destaca también el caso de Colombia, donde los departamentos han logrado nivelar al alza el peso de sus ingresos: los niveles mínimos de ingresos propios han logrado pasar del 4% de los ingresos totales en 2003 a más del 20% en 2014. En México, el peso de los ingresos propios de los gobiernos de las entidades federativas es menos disperso y significativamente más bajo (en las entidades federativas cuyos ingresos propios tienen mayor peso, estos registran niveles cercanos al 40% de los ingresos totales, en tanto que los de menor peso no superan el 5% de aquellos) (véase el gráfico IV.5).

⁷ Al respecto, en Jiménez y Ter-Minassian (2016) se plantea con mayor detalle este tipo de asimetrías verticales entre niveles de gobierno, además de ofrecer un análisis sobre el gasto y la deuda entre gobiernos subnacionales.

Gráfico IV.5

América Latina (4 países): rango de importancia de los ingresos propios respecto a los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, 2003, 2008 y alrededor de 2015

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales J.P. Jiménez y T. Ter-Minassian, "Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 173 (LC/L.4192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

En el último decenio, los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables han representado una fuente importante de recursos públicos, tanto para los Gobiernos centrales como para los subnacionales (Brosio y Jiménez, 2012). Esta peculiar base imponible ha mejorado la posición fiscal de varios gobiernos subnacionales, sobre todo la de los que son productores de este tipo de bienes. No obstante, la asignación asimétrica de estos ingresos entre gobiernos productores y no productores y la falta de mecanismos de igualación hacen que la especialización en recursos naturales no renovables sea en gran parte responsable del alto nivel de desigualdad en lo que respecta a la disponibilidad de ingresos fiscales en un mismo nivel de gobierno (véase el recuadro IV.2).

Otro elemento fundamental de la configuración de los esquemas fiscales subnacionales radica en el uso y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, la concentración geográfica de su producción y, dado que sus bases tributarias están asignadas de forma asimétrica (las jurisdicciones productoras obtienen más recursos), su impacto en las bases gravables de los territorios productores. Se encuentran ejemplos de esta concentración en la Argentina (en Neuquén, Chubut y Santa Cruz), el Estado Plurinacional de Bolivia (Tarija), Colombia (Casanare y Meta), México (Campeche) y el Perú (Cusco).

Para evidenciar lo anterior se recurre a indicadores derivados del coeficiente de Gini, con el fin de captar la participación relativa de las fuentes de ingreso en la desigualdad de ingresos fiscales subnacionales.

En Lerman y Yitzhaki (1985) (adaptado a la estructura de ingresos subnacionales) se demuestra que el coeficiente de desigualdad de Gini puede descomponerse en tres factores independientes: i) la participación de la fuente de ingreso, en este caso los recursos naturales no renovables, en el total de ingresos; ii) la correlación de Gini entre la fuente de ingreso —recursos naturales no renovables— y el ingreso total, y iii) el coeficiente de Gini de la fuente de ingreso (recursos naturales no renovables). Por tanto, el producto de estos tres componentes representaría la contribución absoluta a la desigualdad total de la fuente de ingresos provenientes de los recursos naturales no renovables.

Recuadro IV.2

América Latina: impacto de la asignación concentrada de recursos naturales no renovables sobre las disparidades territoriales de los ingresos fiscales subnacionales

Recuadro IV.2 (conclusión)

América Latina (5 países): participación relativa de las fuentes de ingreso en la desigualdad de ingresos fiscales subnacionales

País	Instrumento	Ingresos propios ^a		Recursos naturales no renovables		Otros ingresos ^a (transferencias, donaciones y otros)	
		(porcentaje de los ingresos totales)	(participación relativa en el coeficiente de Gini)	(porcentaje de los ingresos totales)	(participación relativa en el coeficiente de Gini)	(porcentaje de los ingresos totales)	(participación relativa en el coeficiente de Gini)
Argentina	Regalías	36,39	24,71	5,65	16,05	57,96	59,24
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Minera, regalías, impuesto específico a hidrocarburos, impuesto directo a hidrocarburos	9,27	8,22	43,9	40,76	46,83	51,02
Colombia	Regalías	28,05	13,00	24,71	51,72	47,24	35,28
México	Participaciones	14,13	40,19	33,1	30,43	52,78	50,59
Perú	Canon, sobrecanon y regalías	24,08	20,89	47,65	76,65	28,27	2,46

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Brosio y J.P. Jiménez, "Territorial inequality, equalization transfers and asymmetric sharing of non renewable natural resources in Latin America", inédito, 2016.

Nota: En el caso de la Argentina se han cubierto las provincias (2015); en el Estado Plurinacional de Bolivia se ha tomado la información de los gobiernos autónomos departamentales y los municipios (los datos de la desagregación de ingresos son de 2012); en Colombia se han tenido en cuenta los ingresos de los departamentos y los municipios (2014); en México se han considerado las entidades federativas, los municipios y Ciudad de México (2015), y en el Perú se han analizado los ingresos de los gobiernos locales (2015).

^a Los ingresos propios y las transferencias varían respecto a lo presentado en el cuadro IV.1 debido a la descomposición realizada en este ejercicio para obtener los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables que, dependiendo del país, en algunos casos se consideran ingresos propios y en otros forman parte del sistema de transferencias.

Como se puede observar, existe una alta participación relativa de los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables en la desigualdad de ingresos subnacionales. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú la participación de estos ingresos supera el 40% de la composición del coeficiente de Gini. Resalta también el caso de la Argentina, donde las regalías hidrocarburíferas se encuentran asignadas constitucionalmente de forma exclusiva a las provincias productoras: a nivel agregado su peso dentro de los ingresos totales es bajo, pero su participación relativa en la desigualdad de ingresos fiscales entre las provincias es considerable (16%).

La gran influencia que puede tener la forma de asignación de estos recursos entre niveles de gobierno sobre la desigualdad hace que sea relevante considerar las transferencias de igualación como alternativa para mejorar la equidad interjurisdiccional (Searle, 2007), particularmente en América Latina. A partir de los principios teóricos de igualación fiscal interregional, en Brosio y Jiménez (2016) se revisa el alto impacto de la explotación de recursos naturales en la distribución territorial del ingreso y el efecto de la implementación de sistemas de igualación que incluyan los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales en los niveles intermedios de gobierno de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú. En los tres casos la desigualdad territorial se reduciría de forma significativa si se distribuyeran estos ingresos con mecanismos de igualación.

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

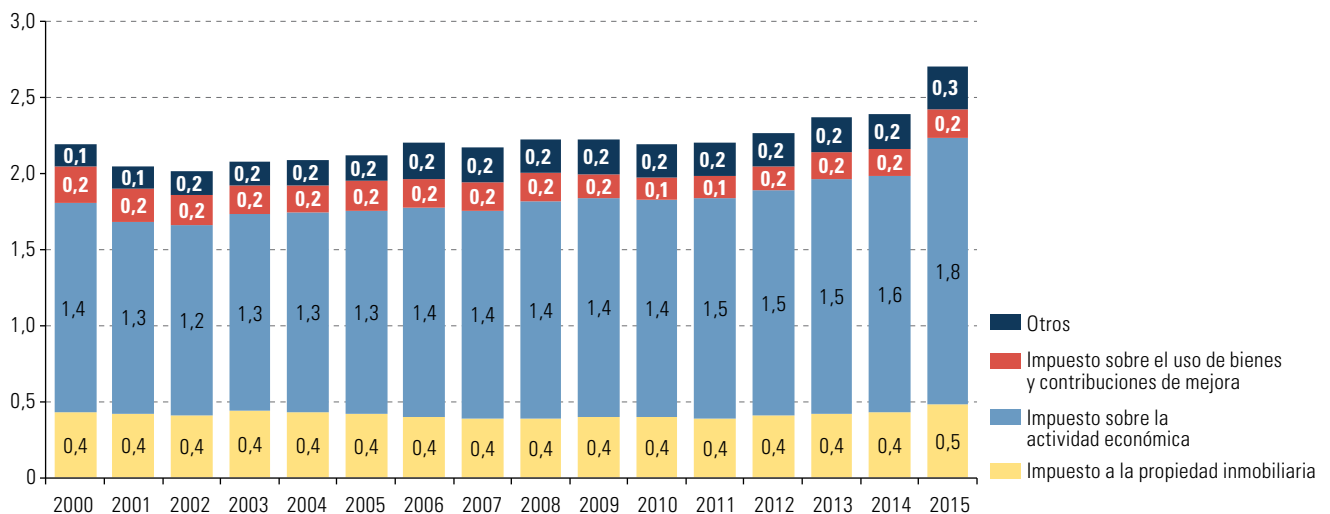
C. Las bases gravables más utilizadas a nivel subnacional: la propiedad inmobiliaria y la actividad económica

La recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales de los países de la región ha crecido muy poco durante los últimos diez años, a diferencia de los ingresos fiscales del Gobierno central. Esta evolución se relaciona no solo con un menor esfuerzo tributario, sino también con la debilidad de las bases tributarias disponibles para estos niveles de gobierno.

Al profundizar en el tipo de tributos de que dispone la recaudación subnacional, se puede observar que en general predominan dos tipos de impuestos: el impuesto a la propiedad inmobiliaria, cuya recaudación asciende aproximadamente a un 0,5% del PIB, y el impuesto sobre la actividad económica, cuya recaudación supera el 1,5% del PIB⁸ (véase el gráfico IV.6).

Gráfico IV.6

América Latina (países seleccionados^a): evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales por tipo de impuesto, 2000-2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, París, OECD Publishing, 2016.

^a Promedio simple de los siguientes países, según su cobertura: Argentina, gobiernos provinciales; Brasil, gobiernos estatales y locales; Chile, gobiernos locales; Costa Rica, gobiernos locales; Colombia, gobiernos departamentales y gobiernos locales; Ecuador, gobiernos locales; México, gobiernos estatales y gobiernos locales, y Perú, gobiernos locales.

⁸ En OCDE (2016) se lleva a cabo un análisis detallado por país y tipo de impuestos subnacionales.

1. Impuesto a la propiedad inmobiliaria

Dentro de la amplia gama de impuestos que suelen recaer sobre el patrimonio de los contribuyentes, el impuesto a la propiedad inmobiliaria o predial es el instrumento más comúnmente aceptado y explotado como fuente de recursos fiscales en los niveles inferiores de gobierno, aun con un escaso peso relativo inferior al 20% de los ingresos tributarios subnacionales.

Si bien el funcionamiento de este impuesto difiere entre los países, por lo general se rige por la valuación que tenga el inmueble (por superficie y construcción) y la tasa que se fije según la potestad establecida en cada país. En Chile, por ejemplo, la tasa, la actualización catastral y la recaudación son responsabilidad del Gobierno central (Servicio de Impuestos Internos (SII)), mientras que en países como México el impuesto es eminentemente municipal (según lo establece la Constitución) en cuanto a su funcionamiento administrativo y su recaudación. No obstante, en México se han introducido incentivos para crear convenios entre los municipios y los gobiernos estatales de forma que se devuelvan las potestades y responsabilidades administrativas del impuesto predial a las instancias intermedias de gobierno.

La recaudación de estos impuestos suele reflejar las disparidades entre los gobiernos subnacionales, toda vez que las bases gravables varían en función de la zona (rural o urbana) y de la capacidad fiscal del gobierno subnacional para llevar a cabo las tareas de actualización catastral, administración y cobro del impuesto. Por ejemplo, hay datos que muestran que en Colombia la recaudación del impuesto predial de 8 municipios es 4,3 veces superior al monto recaudado por más de 900 municipios pequeños que representan el 86% del total de municipios del país. Asimismo, en el Brasil se muestra que el 50% de la recaudación se concentra únicamente en 12 municipios. En la Argentina sucede algo similar, dado que la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe recaudan más del 70% del total de los ingresos provenientes del impuesto inmobiliario. En Costa Rica el 10% de las municipalidades recaudan el 43% del total (Bonet, Muñoz y Pineda, 2014). También en México existen datos que indican que el 90% de la recaudación se concentra en tan solo un 12% de los municipios del país (Ruelas Ávila, 2015).

2. Impuestos sobre la actividad económica

En general, los países suelen utilizar dos tipos diferenciados de impuestos sobre las ventas o el consumo: i) de única etapa y no acumulativos, tal como el impuesto general a las ventas (que recae sobre el consumidor final) utilizado en los Estados Unidos o como suelen ser los impuestos selectivos sobre determinados bienes o servicios, y ii) de etapas múltiples no acumulativos, tal como el impuesto sobre el valor agregado utilizado en todos los países de América Latina. Menos frecuentes, pero presentes en la región a nivel subnacional, son los impuestos acumulativos o en cascada, que gravan cada una de las etapas de producción, distribución y comercialización y que logran generar una recaudación significativa con una baja alícuota al gravar reiteradamente la misma base imponible. Este tipo de impuestos tiene especial relevancia en la Argentina y el Brasil: en ambos países su recaudación supera el 70% de los ingresos tributarios subnacionales (OCDE, 2016).

Por otro lado, los impuestos relacionados con la actividad económica implican mayores riesgos de coordinación tributaria en la medida en que las diferencias entre las tasas aplicadas en regiones vecinas pueden inducir a los contribuyentes a trasladar sus decisiones de consumo, producción o comercialización hacia aquellas áreas de menor carga tributaria relativa dentro de un mismo país. La falta de coordinación también puede llevar a los gobiernos subnacionales a competir por la localización de la producción o el consumo a través de la modificación de alícuotas o bases gravables (guerras tributarias).



D. Los sistemas de transferencias intergubernamentales financian la brecha entre gastos e ingresos propios

En varios países, la combinación de sistemas tributarios concentrados en manos de los Gobiernos centrales y una descentralización cada vez mayor del gasto público hacia los gobiernos subnacionales ha determinado diferentes grados de desequilibrio entre los niveles de gasto y de recursos de cada nivel de gobierno. Este se manifiesta como la brecha entre los recursos y gastos de los diferentes niveles de gobierno (desequilibrio vertical) o como aquella que se produce entre las capacidades fiscales de los diversos gobiernos subnacionales de un mismo nivel (desequilibrio horizontal).

De ahí la importancia de los sistemas de transferencias intergubernamentales, destinados a cubrir estos desequilibrios y a asegurar el financiamiento de los gobiernos subnacionales.

Tal y como se ha analizado en las secciones anteriores, los Gobiernos centrales de la región siguen concentrando un mayor grado de recaudación tributaria. Esto se traduce en una dependencia financiera de los gobiernos intermedios y locales con respecto al Gobierno central que da origen a diferentes sistemas de transferencias intergubernamentales.

Esta creciente brecha a nivel subnacional entre los recursos y el gasto entra en conflicto con el enfoque tradicional del federalismo fiscal, en el que se argumenta que los beneficios de la descentralización aumentan cuando el costo de proveer un determinado servicio se recauda de manera local, especialmente cuando este servicio se ajusta a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. En cualquier caso, esta brecha refleja la inevitable tensión que existe entre las numerosas demandas de gasto locales y la escasez de instrumentos tributarios que puedan ser recaudados localmente.

La forma en que se combinan impuestos y transferencias puede tener efectos muy distintos sobre los incentivos de los gobiernos subnacionales para efectuar una provisión eficiente y equitativa y una gestión financiera disciplinada (Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2012). No obstante, una vez hallada la combinación deseable de impuestos y transferencias con la que financiar la provisión de servicios por parte de los gobiernos subnacionales, resulta sumamente importante tener en cuenta los objetivos que se persiguen al instrumentar el sistema de transferencias, para poder así estimular los incentivos correctos en los gobiernos subnacionales.

Más allá de los gastos que financian, las transferencias repercuten en gran medida sobre la eficiencia y equidad de la provisión de servicios públicos, dadas sus implicaciones sobre los incentivos y la posibilidad de rendir cuentas de los gobiernos que reciben las transferencias. En los países de América Latina, la asimetría del reparto de ingresos y gastos hace que las transferencias intergubernamentales sean muy significativas en términos del PIB, llegando a duplicar el promedio de los países de la OCDE (Brosio y Jiménez, 2012).

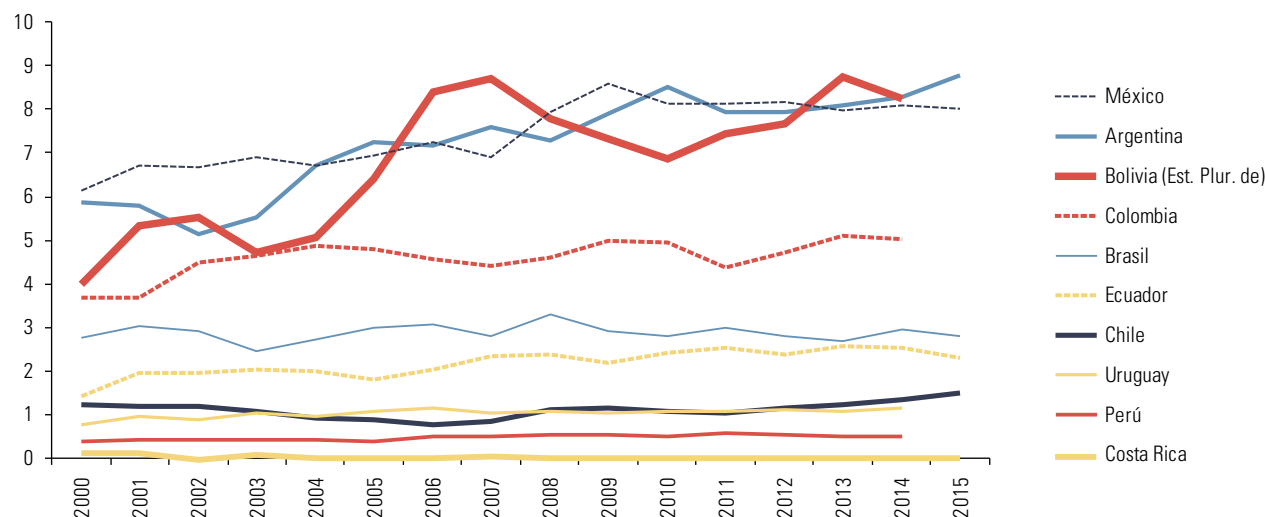
Otra característica destacada de los sistemas de transferencias intergubernamentales es que son mayoritariamente mecanismos de coparticipación de impuestos (*revenue-sharing*); los sistemas de transferencias de igualación son casi inexistentes.

En los últimos años, el peso de las transferencias de los Gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales ha crecido en términos del PIB, con algunas variaciones (sobre todo tras la crisis de 2009) (véase el gráfico IV.7). También se han diversificado las modalidades de distribución de recursos entre los niveles de gobierno, y en algunos casos esto se ha sumado al uso de condicionalidades para asignar el financiamiento de las políticas públicas.

Más allá de los gastos que financian, las transferencias repercuten en gran medida sobre la eficiencia y equidad de la provisión de servicios públicos, dadas sus implicaciones sobre los incentivos y la posibilidad de rendir cuentas de los gobiernos que reciben las transferencias.

Gráfico IV.7

América Latina (10 países): valor de las transferencias de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales, 2000-2015
(En porcentajes del PIB)



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

En cuanto al diseño de las transferencias intergubernamentales, la Argentina presenta desde 1988 un sistema de coeficientes fijos que no viene determinado por criterios explícitos, en tanto que existen criterios de reparto definidos en el caso de los fondos asignados a una finalidad específica. México, en cambio, combina indicadores relacionados con la distribución de la población y la recaudación de las diferentes regiones. En el Perú existe un Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que distribuye fondos provenientes de diversos tributos entre los municipios provinciales y distritales utilizando una extensa serie de indicadores y diferenciando los municipios de zonas rurales o urbanas.

1. Entre las transferencias con fines específicos, sobresalen aquellas destinadas a la educación

Durante los últimos decenios diversos países han puesto en marcha reformas que incluyen diferentes grados de descentralización del gasto del sector educativo (Cetrángolo y Curcio, 2017). Estas reformas están motivadas por la necesidad de mejorar la eficiencia del gasto, y se basan en el entendimiento de que al acercar la provisión a la población beneficiaria del servicio se logra una mayor correspondencia entre la oferta de educación y las necesidades de la población a un menor costo. En otros casos, la idea predominante ha sido reforzar la legitimidad del sistema y, simultáneamente, apoyar a las democracias de la región. Más allá de la cuestión de si las reformas guiadas por estas motivaciones son pertinentes, en términos generales los sistemas educativos presentan deficiencias en materia de equidad que requieren la provisión de financiamiento por parte de los Gobiernos centrales a través de transferencias intergubernamentales.

Varias de las reformas encaminadas a la descentralización han tomado en consideración, de manera más o menos generalizada y más o menos explícita, las demandas que impone la lógica particular de cada política sectorial, principalmente en lo que se refiere a la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos que se proveen. Muchas veces, estas modificaciones han sido producto de las condicionalidades de las transferencias. No obstante, el mero hecho de que exista una condicionalidad no significa que se esté fortaleciendo la política sectorial; es cada vez más evidente que si

se desean diseñar políticas públicas de mejor impacto y eficiencia se debe promover la reflexión acerca de su lógica específica de operación, sus distintos componentes y dimensiones y la distribución óptima de competencias y responsabilidades territoriales. En este sentido, se han extraído numerosas lecciones del proceso de descentralización.

En la práctica, no obstante, debemos distinguir condicionalidades de distintos tipos y alcances. Existen transferencias con condicionalidades muy generales y otras cuyos fondos deben ser utilizados en un determinado sector. Cabe señalar el caso del Brasil, donde durante la segunda mitad de la década de 1990 y la primera mitad de la década de 2000 existió un Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF). En el año 2006 se creó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), financiado por el Gobierno federal y los estados con recursos de asignación específica. En la Argentina existen también una gran variedad de transferencias automáticas de uso condicionado, entre las que destacan el Fondo Nacional de Incentivo Docente y, entre 2006 y 2010, los fondos originados a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo.

Por último, existen sistemas de financiamiento para programas específicos. En el Perú existe el Programa Vaso de Leche, a cargo de los gobiernos locales, cuya transferencia se rige por indicadores específicos relacionados con el programa (cantidad de niños, madres gestantes, ancianos y niños aquejados de tuberculosis e índice de pobreza).

Dentro de la región destaca el caso de Colombia. Su sistema general de participaciones es regulado por la Ley núm. 715 de 2001, que en 2003 fue modificada por la Ley núm. 863. De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, la transferencia se divide en cuatro partes: i) el 58,5% de los recursos son destinados a la educación; ii) el 24,5%, a la salud; iii) el 5,4%, al agua potable, y iv) el 11,6% restante, a otros usos. La ley establece los criterios según los cuales se distribuyen los recursos de cada uno de estos fondos entre los municipios y departamentos y las condiciones para su utilización. En consecuencia, no parece que exista la posibilidad de redistribuir los recursos del propósito general hacia la educación o la salud si algún municipio así lo prefiriera: la autonomía local es muy reducida en este sentido, en especial teniendo en cuenta la disponibilidad de ingresos tributarios propios.

El sistema de Colombia guarda una gran similitud con el de México. Si bien la mayor parte del financiamiento municipal mexicano proviene de las participaciones federales, cuyo uso no se encuentra condicionado, los municipios también reciben recursos provenientes de fondos conocidos como aportaciones federales. De hecho, desde 1998 los principales bienes y servicios públicos del país son provistos por los gobiernos estatales y municipales. Las aportaciones federales están constituidas por ocho fondos:

- i) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE);
- ii) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- iii) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- iv) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF);
- v) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- vi) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- vii) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y
- viii) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

El fondo más importante en términos presupuestarios es el FONE, que en 2015 recibió el 58,8% del total de las aportaciones. Si adicionalmente se consideran el FAETA y los recursos destinados a educación del FAM, el sector educativo recibe el 62,7% del total.

Una modalidad de transferencias orientada a incentivar la innovación en las políticas son los fondos abiertos a concurso. En el caso de Chile, son de carácter nacional o regional y se administran sectorialmente, por lo que no se incluyen como asignación dentro de los presupuestos de los municipios. Se trata de recursos con criterios de asignación definidos a nivel central que animan a los municipios a presentar propuestas de proyectos novedosos para obtener su financiamiento. En México, este tipo de mecanismo se traduce en la asignación por concurso de fondos nacionales a propuestas innovadoras en el área de educación.

En resumen, el papel que desempeñan las transferencias financieras intergubernamentales conforme a las políticas a nivel sectorial es cada vez más relevante en un contexto de descentralización de las políticas públicas. En especial si se consideran las desigualdades productivas y territoriales que caracterizan a los países de la región, las diferencias en materia de capacidades de gestión y recursos humanos de que dispone cada gobierno y las tensiones que se generan entre los distintos objetivos de política pública que presionan sobre las cuentas fiscales.

Resulta de especial interés analizar si en los sistemas de transferencias intergubernamentales del sector educativo se utiliza algún indicador que pueda estar relacionado de forma directa o indirecta con los costos del sistema educativo. Algunos ejemplos de indicadores con una relación directa, aunque utilizados con poca frecuencia, serían la cantidad de alumnos, la población en edad escolar, los resultados de las pruebas de evaluación o las tasas de alfabetización por región. En cambio, la utilización de indicadores generales —por lo general censales— relacionados de manera indirecta con los costos diferenciales de la provisión de servicios educativos, como la población o densidad poblacional, es más habitual.

Por otro lado, se da una situación muy diferente cuando las transferencias tienen una asignación prefijada al sistema educativo. En principio, estas transferencias condicionadas tendrán los efectos ligados al uso preasignado. Esto suele ocurrir cuando el gobierno que transfiere los fondos (el Gobierno central, en el caso de transferencias a los gobiernos subnacionales, o el intermedio, en el caso de transferencias a los gobiernos locales) tiene un interés claro en que los recursos se utilicen para funciones que cumplan con las preferencias explícitas de su propia política educativa. Esto se aplica tanto a gastos de capital como a determinados componentes del pago de la nómina salarial docente o adicionales, herramientas, material bibliográfico u otros componentes prioritarios para los Gobiernos centrales.

En ocasiones pueden existir partidas que se transfieren para financiar gastos no necesariamente educativos, pero que están a cargo de las escuelas (por ejemplo, los vasos de leche o el almuerzo para los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos). Estos casos tienen un fuerte impacto sobre la equidad del sistema, y los efectos de este tipo de transferencias sobre la calidad se corresponden con sus propios objetivos.

Para una utilización más eficiente de las transferencias condicionadas, cuando se trata de funciones que deberían estar entre las preferencias compartidas por los diferentes niveles de gobierno, es posible asignar recursos en una magnitud correspondiente a la que asigne a esa función el gobierno que recibe la transferencia.

Finalmente, existen recursos tributarios asignados por un instrumento normativo, ley u otro a alguna función educativa en específico. En este caso, el impacto sobre la equidad dependerá del tipo de tributo objeto de dicha asignación específica: por ejemplo, si los recursos provenientes de impuestos sobre la riqueza estuvieran asignados de forma predeterminada a la educación pública, podría especularse que la porción más pudiente de la sociedad, que en algunos casos recurre a la educación privada, está contribuyendo a aumentar el presupuesto de la educación pública.

Ahora bien, con frecuencia se observan en América Latina asignaciones específicas de tributos que no son producto de un diseño financiero que ayude a cumplir los objetivos específicos del sistema, sino el resultado de una fuerte puja por los recursos financieros en un contexto de aguda restricción presupuestaria. En estos casos, la asignación específica es una solución que dista de ser óptima y que atenta contra el buen manejo presupuestario del gobierno correspondiente.

E. El acceso a crédito amplía el espacio fiscal subnacional, pero también puede intensificar las asimetrías

La posibilidad de endeudamiento público a nivel subnacional cobra relevancia si se tienen en cuenta las grandes disparidades territoriales, además de las asimetrías verticales y horizontales, que existen dentro de los países de la región.

El análisis de esta opción, así como de sus mecanismos de coordinación, resulta esencial en lo que se refiere a las relaciones fiscales intergubernamentales. La justificación habitual del endeudamiento es su uso para suavizar el ciclo del gasto público (evitando las políticas fiscales procíclicas) y financiar gastos de capital e infraestructura. Por otro lado, puede existir el riesgo de que un excesivo endeudamiento subnacional amenace la sostenibilidad macroeconómica y fiscal y afecte directamente la provisión de bienes y servicios públicos.

Los episodios de endeudamiento excesivo a nivel subnacional registrados en los países más descentralizados de la región (sobre todo en la Argentina y el Brasil), sumados a los recurrentes rescates financieros por parte de los Gobiernos centrales, propiciaron que a mediados de los años noventa se llegara a un paulatino consenso para examinar y reforzar los mecanismos de coordinación y control del endeudamiento subnacional.

Los mecanismos de control del endeudamiento han sido objeto de mucha discusión. La tipología de estos mecanismos puede ir desde dejar el control de la deuda de los gobiernos subnacionales en manos de los mercados financieros hasta establecer normas jurídicas o incluso constitucionales que restrinjan y limiten los niveles de deuda, pasando por la cooperación entre los gobiernos subnacionales y el Gobierno central⁹.

Tal y como ha mostrado la CEPAL¹⁰, durante el último decenio se ha logrado una reducción sustancial del promedio de la deuda subnacional, que ha pasado de niveles cercanos al 9% del PIB en 2004 a cifras cercanas al 4% del PIB en 2015 (CEPAL, 2016b). La misma tendencia se observa si se compara la deuda con los ingresos totales, si bien se mantienen niveles superiores al 20% de los ingresos (véase el gráfico IV.8).

La justificación habitual del endeudamiento es su uso para suavizar el ciclo del gasto público (evitando las políticas fiscales procíclicas) y financiar gastos de capital e infraestructura. Por otro lado, puede existir el riesgo de que un excesivo endeudamiento subnacional amenace la sostenibilidad macroeconómica y fiscal y afecte directamente la provisión de bienes y servicios públicos.

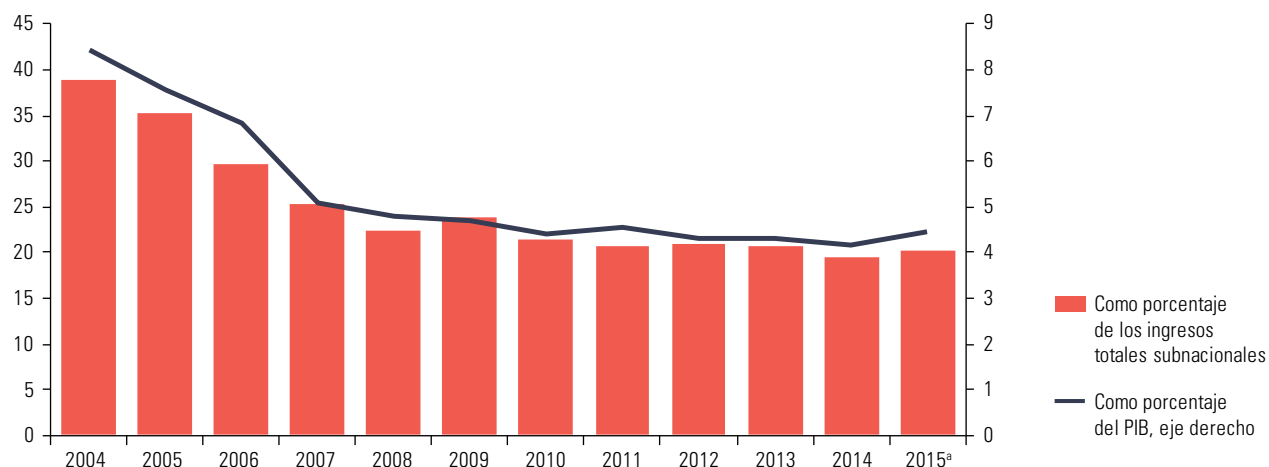
⁹ Estos mecanismos se analizan en mayor profundidad en Ter-Minassian (2007), mientras que en Jiménez y Ruelas (2017) se lleva a cabo un contraste aproximativo de lo que sucede en algunos países de América Latina.

¹⁰ En el Panorama Fiscal para América Latina y el Caribe 2016 se muestra esta misma evolución hasta 2014 (CEPAL, 2016b).

Gráfico IV.8

América Latina (países seleccionados^a): evolución de la deuda subnacional, 2004-2015^b

(En porcentajes del PIB y de los ingresos totales)



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

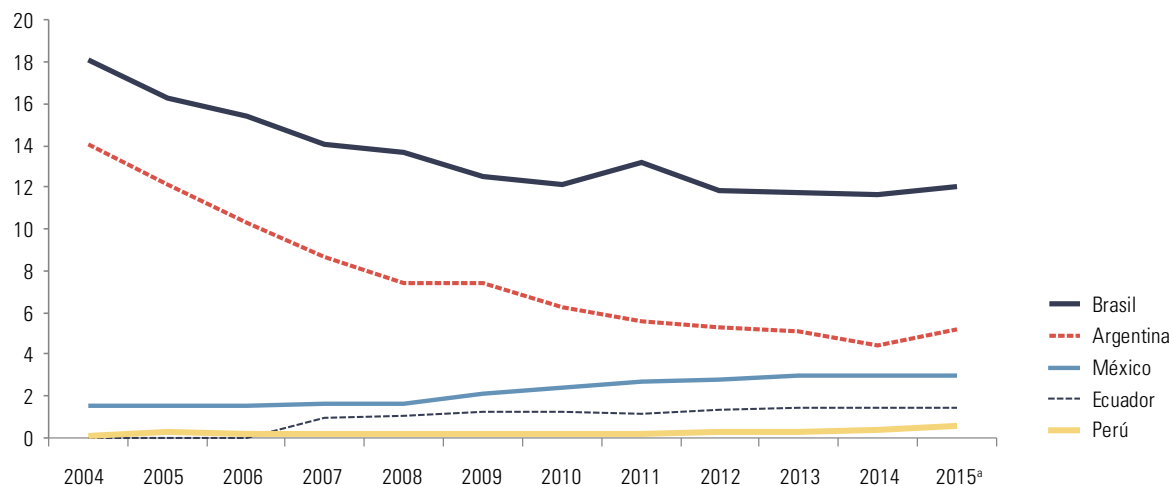
^a Promedio simple de los siguientes países, según su cobertura: Argentina, gobiernos provinciales; Brasil, gobiernos estaduais; Ecuador, gobiernos departamentales y gobiernos locales; México, gobiernos estatales, y Perú, gobiernos regionales y gobiernos locales.^b Los datos de 2015 son preliminares.

El endeudamiento ha desempeñado un papel relevante en los procesos de descentralización fiscal, principalmente en la Argentina y el Brasil. A raíz de los altos niveles de deuda subnacional alcanzados, en ambos países se han llevado a cabo cambios institucionales para reestructurar la deuda, reducir sus niveles y mejorar los déficits fiscales, lo que se ha visto reflejado en la clara disminución del peso de la deuda en proporción al PIB de los últimos años. En México el peso de la deuda no es tan alto en términos agregados como en aquellos dos países, pero la deuda de ciertas entidades federativas ha propiciado recientemente cambios legales principalmente orientados a controlar y restringir la contratación de obligaciones por parte de los gobiernos estatales y locales del país (véase el gráfico IV.9).

Gráfico IV.9

América Latina (5 países): evolución de la deuda subnacional por países, 2004-2015^a

(En porcentajes del PIB)



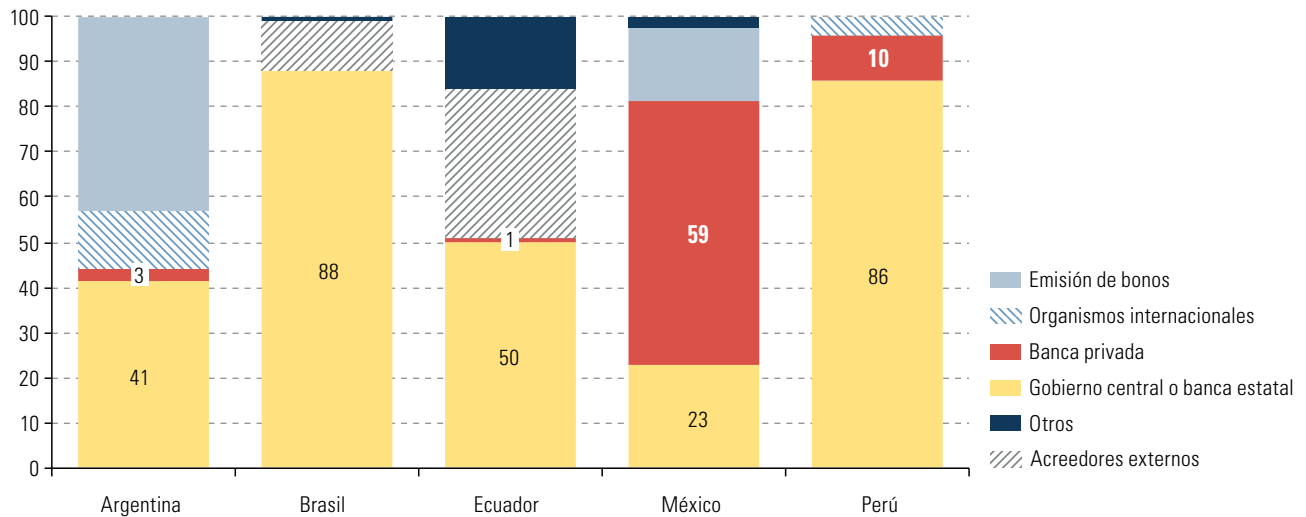
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Los datos de 2015 son preliminares.

En cuanto a la composición de la deuda subnacional, en la mayoría de los casos se observa que esta se contrae con entidades públicas, ya sea directamente con el Gobierno central o a través de la banca de desarrollo. En México, en cambio, casi el 60% de la deuda se adquiere con la banca privada, y las transferencias del Gobierno federal garantizan la mayor parte de su pago (véase el gráfico IV.10).

Gráfico IV.10

América Latina (5 países): composición de la deuda subnacional, alrededor de 2015
(En porcentajes de la deuda total)



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

Medir los niveles de deuda con relación a los ingresos totales no solo permite determinar la restricción que enfrentan los gobiernos subnacionales respecto a su espacio fiscal, sino también comparar el peso y la sostenibilidad de la deuda de cada gobierno subnacional dentro de un mismo país. Resultan ilustrativos los casos de la Argentina, el Brasil y México: como puede observarse en el gráfico IV.11, en los tres países existen diferencias considerables entre los gobiernos intermedios.

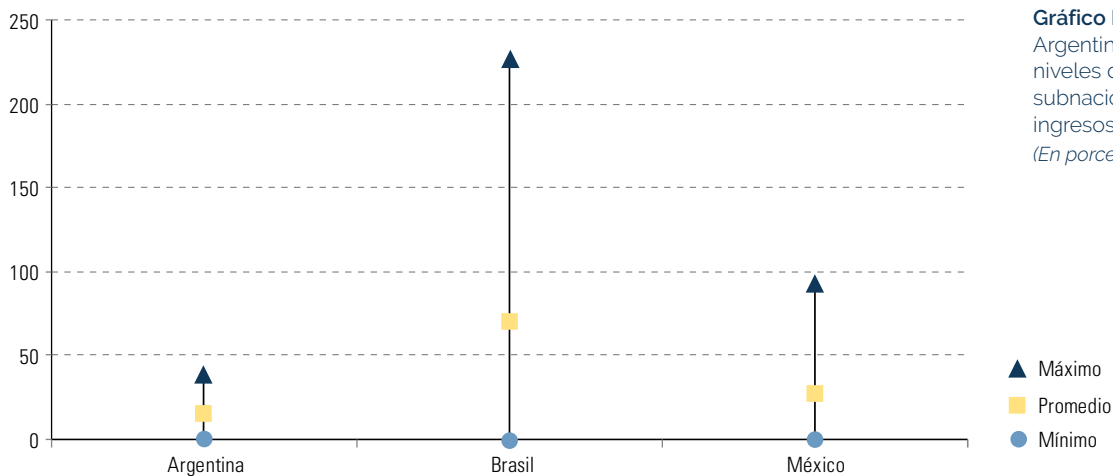


Gráfico IV.11

Argentina, Brasil y México: niveles de endeudamiento subnacional respecto a los ingresos totales, 2015
(En porcentajes)

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

En el caso del Brasil, el indicador de sostenibilidad de la deuda subnacional más utilizado por las autoridades (la razón entre la deuda y los ingresos corrientes netos) ha variado notablemente a lo largo del tiempo y entre los diferentes estados. En 2003, 8 de los 27 estados presentaban deudas que, con un valor del 200% de los ingresos corrientes netos, superaban el límite máximo permitido por la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000¹¹, mientras que en 2015 solo el estado de Rio Grande do Sul permanecía en esta situación. En México también se observan grandes diferencias entre los niveles de endeudamiento con relación a los ingresos totales de los estados, que en 2015 iban desde cifras inferiores al 1% en Tlaxcala hasta más del 90% en Coahuila; si bien en la mayoría de los estados la deuda permanece por debajo del 40% de los ingresos, hay varios casos de niveles de deuda superiores al 70% (Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo, además del ya citado estado de Coahuila).

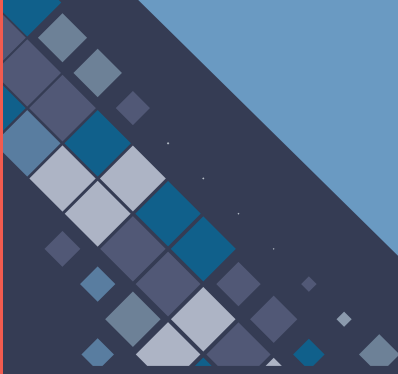
En general, el endeudamiento de los gobiernos subnacionales no parece poner en riesgo la sostenibilidad fiscal. Su peso es bajo en términos agregados, y se observa una disminución gradual en los últimos años, con tendencia al aumento en el bienio 2015-2016. No obstante, es importante tener en cuenta las diferencias entre los gobiernos subnacionales en lo que respecta a la sostenibilidad de la deuda. En la misma línea, el acceso al crédito también puede potenciar las disparidades territoriales: por ejemplo, en un contexto en que los mercados financieros tienen un peso importante en la provisión de préstamos, como es el caso de México, es de esperar que las entidades privadas faciliten el crédito a las instituciones con mejores capacidades fiscales, lo que puede repercutir en la equidad territorial.

Bibliografía

- Bartolini, D., S. Stossberg y H. Blöchliger (2016), "Fiscal decentralisation and regional disparities", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 1330, París, OECD Publishing.
- Bonet, J., A. Muñoz y C. Pineda (2014), "Introducción", *El potencial oculto. Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*, J. Bonet, A. Muñoz y C. Pineda Mannheim (eds.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Brosio, G. y J.P. Jiménez (2016), "Territorial inequality, equalization transfers and asymmetric sharing of non renewable natural resources in Latin America", inédito.
- (2012), *Decentralization and Reform in Latin America*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Brosio, G., J.P. Jiménez e I. Ruelas (2016), "Looking at the nexus between personal income distribution and regional GDP inequality in decentralized systems", documento presentado en las Quintas Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Santiago de Compostela.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- (2016b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140), Santiago, marzo.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Cetrángolo, O. y J. Curcio (2017), "Financiamiento y gasto educativo en la región de América Latina y el Caribe, con especial referencia a su impacto en equidad", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Cont, W. y A. Porto (2014), "Personal and regional redistribution through public finance in a federal setting", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 54, N° 4.

¹¹ En Jiménez y Ter-Minassian (2016) se analizan estas diferencias entre los niveles de deuda de los gobiernos intermedios y las variaciones en los indicadores de sostenibilidad de 2003 a 2013. En el caso de México, se señala en el mismo trabajo que, dada la baja proporción de recursos propios en el total de los ingresos de los estados mexicanos, las relaciones entre la deuda y los ingresos propios exceden el 200% en la mayoría de los casos.

- Curcio, J., O. Cetrángolo y J.P. Jiménez (2009), "Fuentes de financiamiento educativo", *Políticas de financiación de la educación que favorecen la cohesión social*, J.P. Jiménez, A. Morduchowicz, A. Astorga (coords.), Centro Internacional de Estudios Pedagógicos (CIEP)/ Agencia de Cooperación Técnica Internacional de los Ministerios de Economía y Hacienda de Francia (ADETEF).
- De Mattos, C. (1982), "Los límites de lo posible en la planificación regional", *Revista de la CEPAL*, N° 18 (E/CEPAL/G.1221), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Di Fillipo, A. y R. Bravo (1976), "Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina", *Documento B/20* [en línea] www.wure.cl/index.php/eure/article/viewFile/897/12.
- Feld, L., H. Zimmermann y T. Döring (2004), "Federalism, decentralization, and economic growth", *Marburg Working Papers on Economics*, N° 200430.
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2015), "El potencial distributivo de la fiscalidad en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J.P. y I. Ruelas (2017), "El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: evolución, institucionalidad y desafíos", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Jiménez, J.P. y T. Ter-Minassian (2016), "Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 173 (LC/L.4192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lerman, R. y S. Yitzhaki (1985), "Inequality effects by income source: a new approach and applications to the United States", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 67, N° 1, MIT Press.
- Lustig, N., C. Pessino y J. Scott (2013), "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview", *CEQ Working Paper*, N° 13.
- Martínez-Vázquez, J. y C. Sepúlveda (2012), "Toward a more general theory of revenue assignments", *International Center for Public Policy Working Paper Series*, N° 71 [en línea] <http://scholarworks.gsu.edu/icepp/71>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, París, OECD Publishing.
- ____ (1999), "Taxing powers of state and local government", *Tax Policy Studies*, N° 1, París.
- Pinto, A. (1975), "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina", *Inflación: raíces estructurales*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Ruelas Ávila, I. (2015), "Evaluación de las características del impuesto predial en México", *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* (RIEM), N° 12.
- Searle, B. (2007), "Revenue sharing, natural resources and fiscal equalization", *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, J. Martínez Vázquez y B. Searle (eds.), Springer.
- Sunkel, O. (1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *Revista EURE*, Santiago.
- Ter-Minassian, T. (2007), "Fiscal rules for subnational governments: can they promote fiscal discipline?", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, N° 3.



La dinámica fiscal registró diferencias subregionales significativas durante 2016. En promedio, el déficit fiscal de América Latina y el Caribe se mantuvo estable en torno al -3,0% del PIB, pero en el norte de la región (el istmo centroamericano, Haití, México y la República Dominicana) el déficit disminuyó en 2016: alcanzó un -2,2% del PIB, respecto al -2,4% de 2015. En América del Sur, en cambio, se produjo un aumento del déficit fiscal, que pasó del -3,6% del PIB en 2015 al -4,0% del PIB en 2016. En varios países del Caribe se observaron mejoras que dieron lugar a una reducción —aún modesta— del elevado peso de la deuda pública en la subregión.

En el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017* se analizan los posibles espacios de movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se plantea la importancia de avanzar hacia sistemas tributarios progresivos en los que los impuestos directos desempeñen un papel importante, así como de continuar la lucha contra la evasión fiscal, que socava en gran medida la recaudación. Por último, se revisan los progresos de la tributación ambiental, identificando lecciones que puedan servir para futuras reformas tributarias, y se examinan las disparidades territoriales y sus implicancias para el diseño y la configuración de la política fiscal de los países de la región.