

DOCUMENTOS DE
TRABAJO SOBRE
**ECONOMÍA
REGIONAL
Y URBANA**



Situación fiscal en América
Latina, 2000-2022

Por:
Gerson Javier Pérez-Valbuena
Diana Ricciulli-Marín
Jaime Bonet-Morón
Gisell Katerine Barrios-Pacheco

Núm. 330
Noviembre, 2024



Centro de Estudios Económicos
Regionales (CEER) - Cartagena

Situación fiscal en América Latina, 2000-2022*

La serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** es una publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena. Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Gerson Javier Pérez-Valbuena
Banco de la República♦

Diana Ricciulli-Marín
Banco de la República

Jaime Bonet-Morón
Banco de la República

Gisell Katerine Barrios-Pacheco
Banco de la República

Resumen

La política fiscal en América Latina ha jugado un papel clave en la recuperación de la sostenibilidad fiscal y la calidad de vida de la población. El objetivo de este artículo es realizar un análisis descriptivo de la posición fiscal de la región y su vínculo con indicadores económicos y sociales. Los resultados revelan una alta prevalencia de los impuestos indirectos, especialmente el impuesto a las ventas y el impuesto al valor agregado (IVA). También se observa que el uso de los instrumentos de recaudación continúa siendo limitado e ineficiente en su capacidad para mejorar el bienestar de la población. A pesar de los avances en la búsqueda de una sostenibilidad macro-fiscal, orientada a ofrecer un mayor bienestar a la población, los sistemas tributarios aún están lejos de cumplir cabalmente sus objetivos de equidad y eficiencia. Algunas de las hipótesis que menciona la literatura como los factores determinantes de estos desalentadores resultados son la presencia de la economía informal, la evasión y la baja calidad del gasto.

Palabras clave: finanzas públicas, institucionalidad, América Latina

Clasificación JEL: H1, H30, O54

* Los autores agradecen a Ignacio Lozano, Jhorland Ayala, Karina Acosta y María Aguilera por sus valiosos comentarios y sugerencias a una versión previa de este documento. También se agradecen los comentarios de Olga Lucía Acosta y demás participantes al XXIV Seminario Interno de Investigación del Banco de la República.

♦ Los autores son en su orden Gerente del Banco de la República en Cartagena, economistas y practicante del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República en Cartagena. Los comentarios y sugerencias son bienvenidos y los pueden enviar a: jbonetmo@banrep.gov.co. Las opiniones y posibles errores son solamente responsabilidad de los autores.

Fiscal Overview in Latin America, 2000-2022*

The series **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** is a publication of Banco de la República in Cartagena. The opinions contained in this document are the sole responsibility of the authors and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

Gerson Javier Pérez-Valbuena
Banco de la República

Diana Ricciulli-Marín
Banco de la República♦

Jaime Bonet-Morón
Banco de la República

Gisell Katerine Barrios-Pacheco
Banco de la República

Abstract

Fiscal policy in Latin America has played a key role in the recovery of fiscal sustainability and the enhancement of the population's quality of life. The objective of this article is to conduct a descriptive analysis of the fiscal position of the region and its link with economic and social indicators. The results reveal a high prevalence of indirect taxes, especially sales tax and value-added tax (VAT). It also highlights the still limited and inefficient use of revenue collection instruments in their aim to improve the population's well-being. Despite the progress made in the search for macro-fiscal sustainability, aimed at offering greater well-being to the population, tax systems are still far from meeting their objectives of equity and efficiency. Some of the hypotheses mentioned in the literature as the determining factors of these discouraging results are the presence of informality, evasion, and low quality of spending.

Key words: public finances, institutionalality, Latin America

JEL Classification: H1, H30, O54

* The authors are grateful to Ignacio Lozano, Jhorland Ayala, Karina Acosta y María Aguilera for their valuable comments and suggestions to a previous version of this document. We also thank Olga Lucía Acosta and the other participants at XXIV Internal Research Seminar at Banco de la República.

♦ The authors are Manager at Banco de la República in Cartagena, economists and student assistant at the Center for Regional Economics Studies (CEER) at Banco de la República in Cartagena. Comments and suggestions are welcome and can be sent to: jbonetmo@banrep.gov.co. Opinions and errors are the sole responsibility of the authors.

1. Introducción

América Latina es una región de contrastes en todas sus dimensiones: económica, social, política y geográfica. Aunque sus países comparten similitudes en el desarrollo económico y social, el idioma y la cultura, cada uno enfrenta sus propios retos y dificultades. En lo corrido del presente siglo, la región ha tenido que enfrentar tres crisis mundiales, la financiera de finales de los noventa, la inmobiliaria de 2008-2009 y la más reciente del COVID-19 en 2020. Cada una de ellas con efectos distintos en cada país, que dependieron de factores como el nivel de desarrollo y la exposición a los mercados internacionales. Para hacer frente a estos eventos el común denominador ha sido la política fiscal como herramienta para la recuperación económica y social, y la sostenibilidad fiscal (OECD, 2024; Izquierdo *et al.*, 2019; IMF, 2018).

Las decisiones en materia fiscal deben tener como fin último lograr un mayor bienestar para la población. Los dos lados de la ecuación, tanto ingresos como gastos, son igual de relevantes. Mientras que los ingresos han sido objeto de mayor análisis y seguimiento, estudios recientes han demostrado la importancia que tiene el manejo del gasto en la incidencia de la política fiscal (Ardanaz e Izquierdo, 2022; Izquierdo *et al.*, 2018; Izquierdo *et al.*, 2019; Galeano *et al.*, 2021). De este modo, para tener un diagnóstico completo es fundamental conocer los dos lados de la ecuación, así como sus alcances en materia económica y social.

El objetivo del presente estudio es analizar la situación fiscal en América Latina durante el periodo 2000-2022. Si bien se hace énfasis en el ingreso tributario y sus principales componentes, también se presenta la evolución del gasto a lo largo de este periodo, así como desagregaciones por niveles de gobierno. Adicionalmente, se hace una revisión de la literatura que vincula la política fiscal de los países de la región con los resultados en materia económica y social, a partir de la cual se plantean los principales desafíos en términos recaudatorios y de gasto para la región. Este estudio contribuye a la literatura en poner en un mismo lugar los principales elementos de la política recaudatoria y de gasto en América Latina, así como la discusión de sus alcances y principales retos para mejorar el bienestar de las próximas generaciones.

Los resultados indican que, a pesar de los avances en la búsqueda de una sostenibilidad macro-fiscal, orientada a ofrecer un mayor bienestar a la población, los sistemas tributarios aún están lejos de cumplir sus objetivos de equidad y eficiencia. Algunas de las hipótesis que menciona la literatura como los factores determinantes de estos desalentadores resultados son la presencia de la economía informal, la evasión fiscal y la baja calidad del gasto.

El documento está organizado de la siguiente manera a parte de esta introducción. La segunda sección está dedicada a hacer una descripción detallada de la evolución de los principales indicadores fiscales de los países de América Latina, en particular de la carga tributaria y sus componentes, así como del gasto y la deuda. En la tercera sección se hace una revisión de los principales elementos relacionados con la equidad y la eficiencia de la política fiscal en la región, algunos de los principales indicadores y una comparación con países de mayor desarrollo. La cuarta sección hace una revisión de la literatura con el fin de identificar las mejores prácticas orientadas a desarrollar sistemas tributarios equitativos y eficientes. La cuarta sección presenta los comentarios finales.

2. Panorama fiscal de América Latina 2000-2022

La situación fiscal de América Latina ha sido estudiada a lo largo de tiempo, destacando especialmente el comportamiento de los ingresos tributarios (Pessino *et al.*, 2023; OECD *et al.*, 2017). Esta sección presenta, con base en diferentes indicadores, una perspectiva fiscal de la región, destacando la importancia relativa de los impuestos directos e indirectos, sus principales características y la estructura del gasto público. Este análisis descriptivo es importante para entender posteriormente el impacto redistributivo y económico de los sistemas tributarios en la región, así como la carga tributaria de cada país y su relación con la composición de ingresos y gastos.

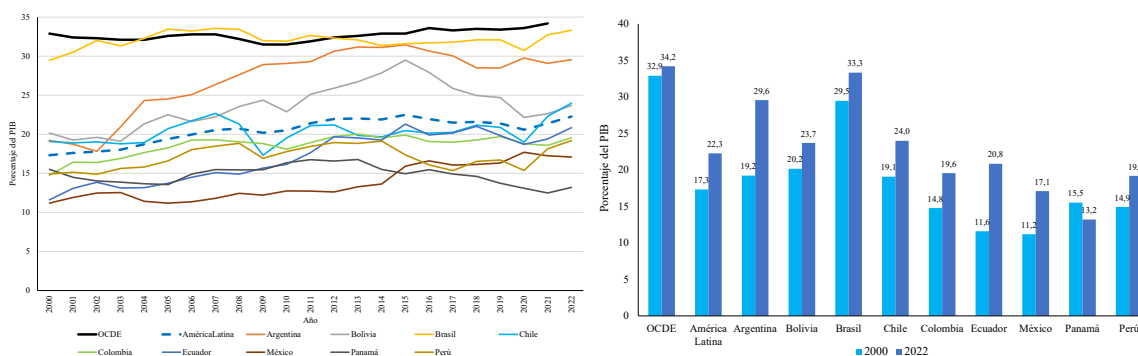
2.1 Estructura tributaria agregada del gobierno general

En lo que va del presente siglo los ingresos tributarios en la región como porcentaje del PIB han aumentado, aunque con heterogeneidades por país o por periodo de análisis (Gráfico 1)¹. En general, si se considera el promedio de América Latina, el recaudo tributario total tuvo un aumento de 5 puntos porcentuales (pp) en poco más de dos décadas, al pasar del 17,3%

¹ Este agregado de ingresos tributarios incluye las contribuciones sociales.

del PIB en 2000 al 22,3% en 2022. Sin embargo, la carga tributaria en la región es aún muy baja si se compara con los países más desarrollados. Por ejemplo, para el promedio de la OCDE, los ingresos tributarios representaron en 2022 el 34,2% del PIB con un crecimiento de 1,3 pp para el periodo 2000-2022. Dentro de los casos individuales a destacar se encuentra Brasil como el país de la región con la mayor recaudación tributaria, 33,3% del PIB en 2022, muy cerca del promedio de la OCDE. Por otra parte, el último lugar en recaudación se lo comparten México y Panamá, de acuerdo con el periodo que se considere. El primero ocupó el último lugar durante 14 años (entre 2000 y 2014), momento a partir del cual logra un aumento significativo, que coincide con un cambio de tendencia a la baja de la recaudación en Panamá donde los ingresos tributarios representaron el 13,2% del PIB en 2022, 9,1 pp menos que el promedio de la región y 21 pp menos que el promedio de la OCDE.

Gráfico 1. Carga tributaria del gobierno general
Países seleccionados de América Latina, 2000 – 2022
(% del PIB)



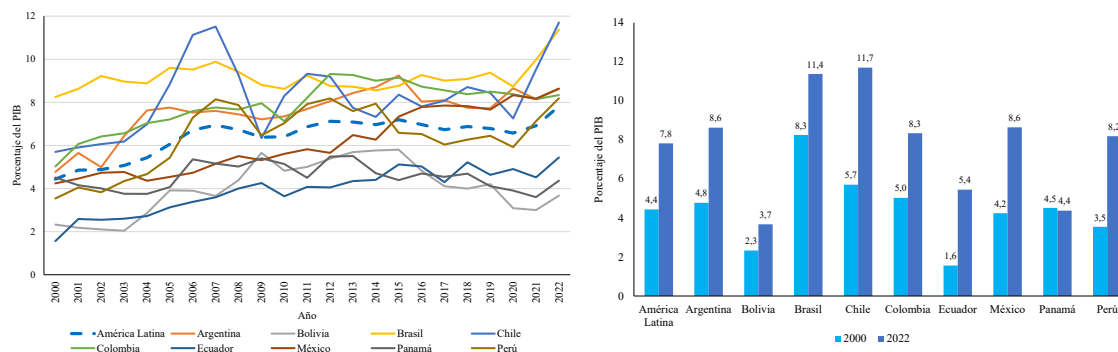
Fuente: CEPAL y OCDE, cálculos de los autores.

Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos.

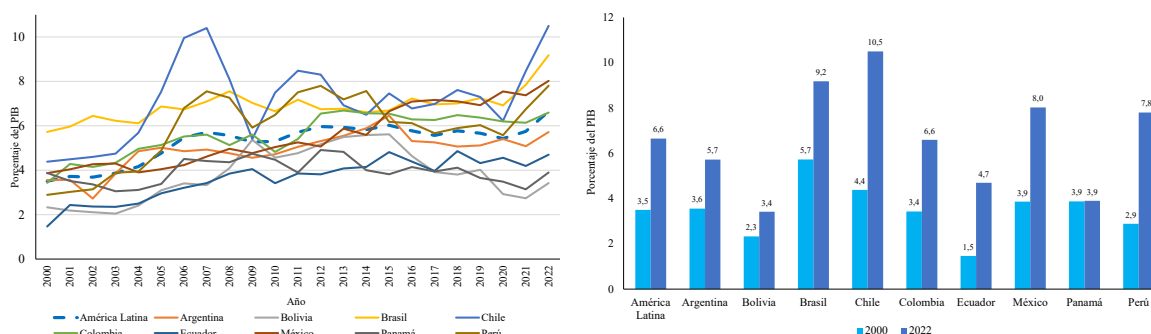
Con el propósito de entender los cambios agregados en la dinámica recaudatoria, así como su potencial impacto económico y social, es fundamental desagregar el recaudo entre sus principales componentes, los tributos directos e indirectos. Para el caso de los impuestos directos, el Gráfico 2 revela un importante dinamismo de este rubro en la mayoría de los países, en donde el agregado (panel a) está siendo jalonado principalmente por el impuesto sobre utilidades y ganancias (panel b). En contraste con la década de 1990, cuando se dio un aumento casi generalizado de los impuestos indirectos en la región, especialmente del impuesto sobre el valor agregado, lo que se observa desde comienzos del presente siglo es una recomposición de impuestos indirectos por directos.

Gráfico 2. Impuestos directos y sus componentes
 Gobierno general - Países seleccionados de América Latina, 2000 – 2022
 (% del PIB)

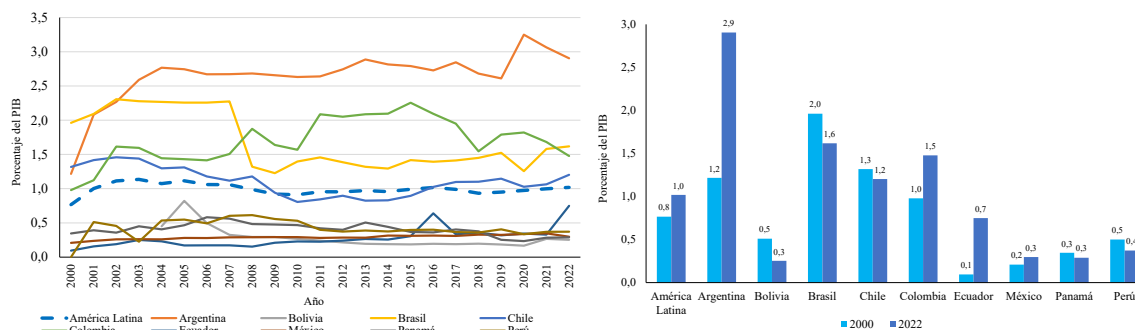
a. Impuestos directos totales



b. Impuestos sobre utilidades y ganancias



c. Impuestos sobre la propiedad



Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos. Los impuestos sobre la propiedad incluyen: impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble, sobre la riqueza neta, sobre sucesiones, herencias y donaciones, y los impuestos sobre las transacciones financieras y de capital.

De los dos componentes principales del impuesto sobre utilidades y ganancias, el de personas naturales y el de corporaciones y empresas, este último ha sido el de mayor importancia a lo

largo de las dos últimas décadas, en parte debido al crecimiento económico en algunos países relacionado con aumentos de las actividades de extracción minera e hidrocarburos (OCDE, 2024). Para el promedio de América Latina, mientras que el impuesto de utilidades y ganancias a personas naturales en 2022 fue del 1,8% del PIB, el de corporaciones y empresas fue del 3,2% (Cuadro 1). Este patrón se mantiene en todos los países, excepto en Panamá, para el que la recaudación de utilidades y ganancias a personas naturales con respecto al PIB (2,0%) supera al de corporaciones y empresas (1,3%).

Cuadro 1. Impuestos directos y sus componentes
Gobierno general - Países seleccionados de América Latina, 2000 vs 2022
(% del PIB)

	América Latina		Argentina		Bolivia		Brasil		Chile		Colombia		Ecuador		México		Panamá		Perú	
	2000	2022	2000	2022	2000*	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000*	2022	2000	2022	2000	2022	2000*	2022
1.1 Ingresos tributarios directos	4,4	7,8	4,8	8,6	2,3	3,7	8,3	11,4	5,7	11,7	5,0	8,3	1,6	5,4	4,2	8,6	4,5	4,4	3,5	8,2
1.1.1 Impuestos utilidades y ganancias	3,5	6,6	3,6	5,7	2,3	3,4	5,7	9,2	4,4	10,5	3,4	6,6	1,5	4,7	3,9	8,0	3,9	3,9	2,9	7,8
1.1.1.1 Personas naturales	0,9	1,8	1,2	2,5	0,4	0,2	0,3	3,1	1,4	2,5	0,7	1,3	0,1	0,2	2,4	3,7	2,4	2,0	1,2	2,0
1.1.1.2 Corporaciones y empresas	1,5	3,2	2,1	2,9	1,9	3,3	2,1	4,4	2,1	5,7	2,5	4,5	0,3	1,2	1,6	4,0	1,3	1,3	1,4	5,6
1.1.1.3 No clasificables	1,3	1,9	0,2	0,3	-	-	3,3	1,7	0,8	2,3	0,2	6,6	1,1	3,4	3,9	0,3	0,2	0,6	0,2	0,3
1.1.2 Impuestos sobre la propiedad	0,8	1,0	1,2	2,9	0,45	0,3	2,0	1,6	1,3	1,2	1,0	1,5	0,1	0,7	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4
1.1.3 Otros impuestos directos	0,4	0,2	-	-	-	-	0,6	0,6	0,0	0,0	0,6	0,3	-	0,0	0,2	0,3	0,3	0,2	0,7	0,0

Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos. Los impuestos sobre la propiedad incluyen: impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble, sobre la riqueza neta, sobre sucesiones, herencias y donaciones, y los impuestos sobre las transacciones financieras y de capital. De acuerdo con la Cepal, los no-clasificables son aquellos impuestos para los que, con la información disponible, no se pudieron clasificar en alguna de las dos categorías, personas naturales o corporaciones y empresas.

Para el caso del impuesto sobre la propiedad, se observa que este tiene un menor peso en el grupo de los impuestos directos y presenta mayor heterogeneidad entre los países. Para el promedio de la región este impuesto aumentó levemente, al pesar del 0,8% al 1,0% del PIB, una participación baja en comparación con el promedio de países de la OCDE del 1,9% del PIB en 2022. Se destacan Ecuador y Argentina por ser los países con mayores aumentos en el impuesto sobre la propiedad, siendo este último el de mayor participación en el PIB, 2,9% en 2022. Dentro de los países con menor participación están Bolivia, México y Panamá, todos con solo 0,3% del PIB.

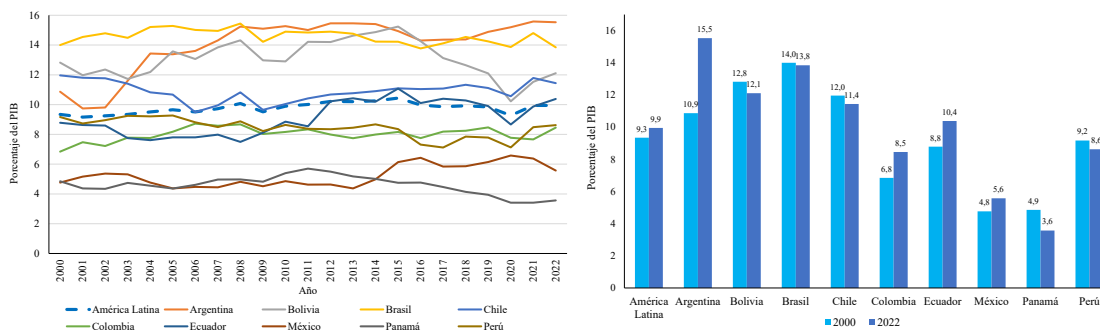
Para el caso de los impuestos indirectos, a pesar de que siguen teniendo la mayor participación dentro de los tributos en la región, estos han tenido un menor dinamismo durante las dos últimas décadas (Gráfico 3, panel a y Cuadro 2)². Para el promedio de la región, este grupo de impuestos aumentó 0,6 pp al pasar del 9,3% del PIB al 9,9% entre 2000

² Dentro de los posibles hechos asociados a este débil comportamiento están las crisis económicas y financieras, la caída del precio del petróleo y los aislamientos preventivos por el COVID-19, que generaron interrupciones temporales de las actividades económicas y por ende menor recaudación de impuestos (OCDE, 2024).

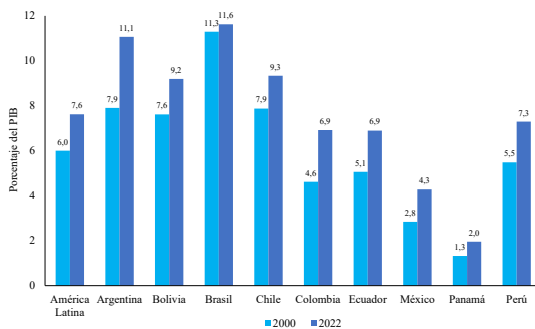
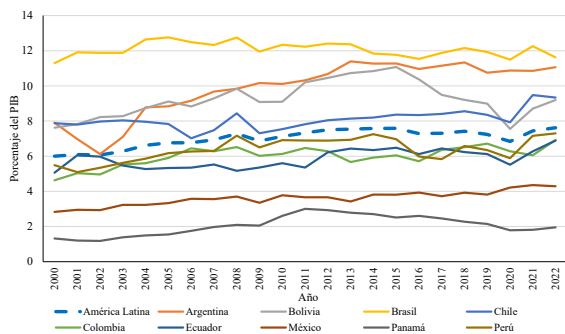
y 2022. Por países, Argentina se destaca como el más dinámico, al pasar del 10,9% al 15,5% del PIB durante este periodo. En los demás países, Colombia, Ecuador y México acompañan a Argentina con aumentos en los impuestos indirectos, mientras que en los demás se presentaron reducciones relativas al PIB, donde se destaca Panamá con una disminución de 1,3 pp al pasar de 4,9% al 3,6%, el más bajo dentro del grupo de países analizados.

Por componentes, el gran jalonador de los indirectos ha sido el grupo de impuestos generales de bienes y servicios (Gráfico 3 panel b y Cuadro 2), que incluye aquellos sobre las ventas y el valor agregado. En este grupo de tributos la región avanzó al pasar del 6,0% al 7,6% del PIB entre 2000 y 2022. Cada uno de los países presenta aumentos en sus impuestos a las ventas y al valor agregado durante este periodo, destacándose nuevamente el caso de Argentina con el mayor incremento (al pasar del 7,9% al 11,1% del PIB) y quedando de segundo lugar en América Latina por debajo de Brasil con un 11,6% del PIB en 2022. El otro país que tuvo un aumento importante en este grupo de impuestos es Colombia (2,3 pp) al pasar de 4,6% a 6,9% del PIB.

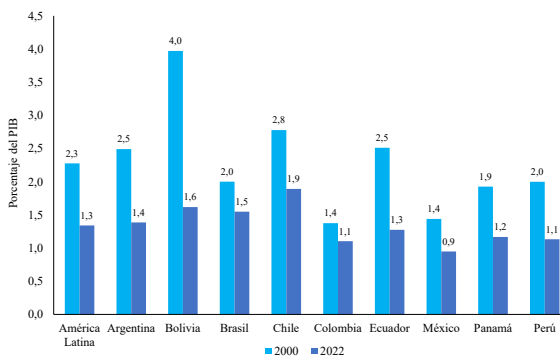
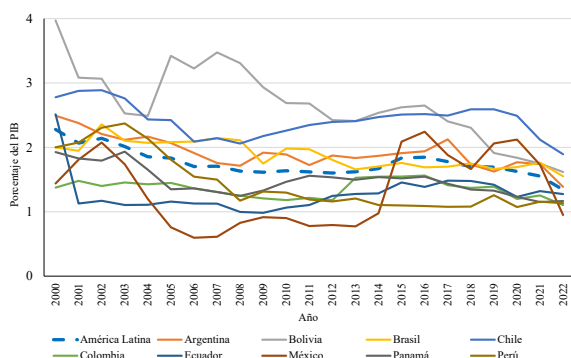
Gráfico 3. Evolución de los impuestos indirectos y sus componentes
Gobierno general
Países seleccionados de América Latina, 2000 – 2022
(% del PIB)
a. Impuestos indirectos totales



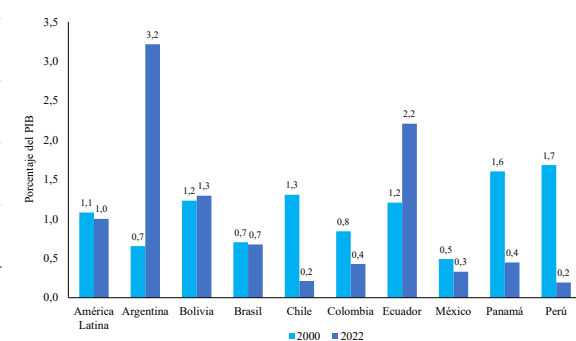
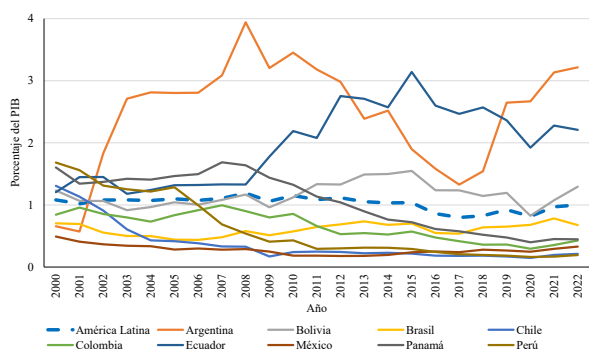
b. Impuesto general de bienes y servicios



c. Impuesto específico de bienes y servicios



d. Impuesto al comercio internacional



Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos. Los impuestos generales de bienes y servicios incluyen: impuestos sobre el valor agregado, sobre las ventas y otros impuestos generales sobre bienes y servicios. Los impuestos específicos sobre bienes y servicios incluyen: impuestos selectivos, sobre utilidades de monopolios fiscales, derechos de aduana, sobre bienes de inversión, otros impuestos sobre bienes y servicios específicos.

Cuadro 2. Impuestos indirectos y sus componentes
Gobierno general - Países seleccionados de América Latina, 2000 vs 2022
(% del PIB)

	América Latina		Argentina		Bolivia		Brasil		Chile		Colombia		Ecuador		México		Panamá		Perú	
	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022
1.2 Ingresos tributarios indirectos	9,3	9,9	10,9	15,5	12,8	12,1	14,0	13,8	12,0	11,4	6,8	8,5	8,8	10,4	4,8	5,6	4,9	3,6	9,2	8,6
1.2.1 Imp. general bienes y servicios	6,0	7,6	7,9	11,1	7,6	9,2	11,3	11,6	7,9	9,3	4,6	6,9	5,1	6,9	2,8	4,3	1,3	2,0	5,5	7,3
1.2.2 Imp. específico bienes y servicios	2,3	1,3	2,5	1,4	4,0	1,6	2,0	1,5	2,8	1,9	1,4	1,1	2,5	1,3	1,4	0,9	1,9	1,2	2,0	1,1
1.2.3 Imp. comercio internacional	1,1	1,0	0,7	3,2	1,2	1,3	0,7	0,7	1,3	0,2	0,8	0,4	1,2	2,2	0,5	0,3	1,6	0,4	1,7	0,2
1.2.4 Otros impuestos indirectos	0,0	0,0	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos. Los impuestos generales de bienes y servicios incluyen: impuestos sobre el valor agregado, sobre las ventas y otros impuestos generales

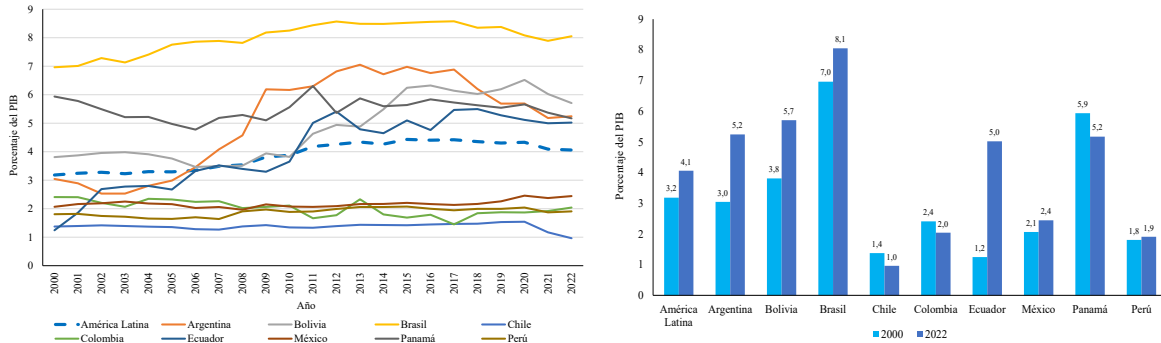
sobre bienes y servicios. Los impuestos específicos sobre bienes y servicios incluyen: impuestos selectivos, sobre utilidades de monopolios fiscales, derechos de aduana, sobre bienes de inversión, otros impuestos sobre bienes y servicios específicos.

En el caso del grupo de impuestos específicos, aquellos relacionados con actividades de consumo y uso de bienes y servicios, la caída del recaudo en la región fue de casi la mitad entre 2000 y 2022, al pasar del 2,3% al 1,3% del PIB (Gráfico 3 panel c y Cuadro 2). Si bien se dio una caída generalizada en este recaudo, la mayor ocurrió en Bolivia que pasó del 4,0% al 1,6% del PIB, y la menor en Colombia con un cambio en el recaudo del 1,4% al 1,1%. Dentro de los factores que se asocian a estas reducciones están las medidas adoptadas en las economías para reducir o mantener controlada la inflación, los conflictos internacionales y la pandemia del COVID-19. Los efectos de los aislamientos preventivos, aunque son más evidentes para el gobierno general, lo cierto es que en muchas economías en los gobiernos subnacionales los efectos fueron significativos. Por supuesto, esto depende del nivel de autonomía fiscal subnacional en cada país. Por ejemplo, en el caso de Colombia, país unitario con mayor descentralización de la región, las finanzas subnacionales se vieron afectadas a nivel de todas las cuentas, ingresos, gastos, inversión y servicio de deuda (Pérez et al., 2021).

El otro componente de los impuestos indirectos es el de comercio internacional. Este no solo es el de menor participación dentro del grupo de los impuestos indirectos si no que, al igual que el de los impuestos específicos, se redujo en la mayoría de los países latinoamericanos en las dos últimas décadas. Las excepciones son Argentina y Ecuador, el primero pasando del 0,7% al 3,2% del PIB y el segundo al pasar del 1,2% al 2,2%. Por otro lado, las grandes caídas van por cuenta de Chile (del 1,3% al 0,2%), Perú (del 1,7% al 0,2%) y Panamá (del 1,6% al 0,4%).

Otro componente importante en la estructura tributaria es el de las contribuciones sociales, ingresos provenientes de las actividades relacionadas con el mercado laboral y que buscan garantizar el acceso a prestaciones sociales de los contribuyentes y sus dependientes. Es importante anotar que estas contribuciones pueden ser obligatorias, voluntarias o mixtas. Aunque durante los primeros años del siglo se mantuvo estable alrededor del 3,0% del PIB para el promedio de la región, a partir de 2009 se dio un leve cambio al alza de 1 pp impulsado por Ecuador, Argentina, Bolivia y Brasil, que implementaron medidas orientadas a la formalización del empleo mejorando la dinámica recaudatoria por medio de las contribuciones sociales (Gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución de las contribuciones sociales
 Gobierno general - Países seleccionados de América Latina, 2000 – 2022
 (% del PIB)



Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos.

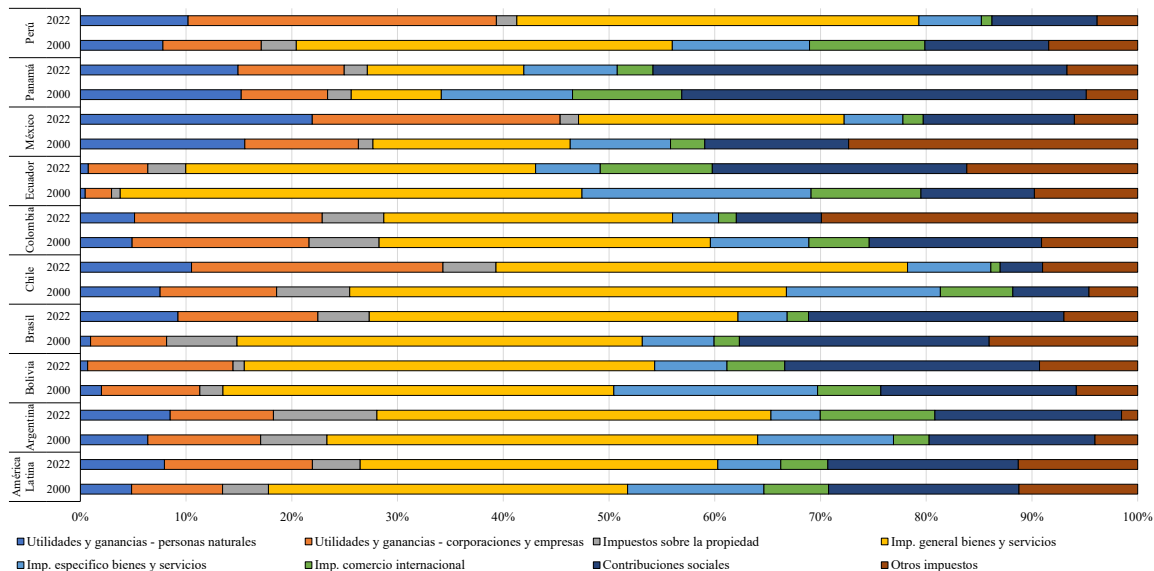
De estos, el caso más sobresaliente es el de Ecuador que aumentó en más de cuatro veces su recaudo por contribuciones sociales, al pasar del 1,2% del PIB al 5,0% del PIB. La razón de este aumento tiene que ver con la reforma al sistema de seguridad social que trajo la Constitución de 2008, la cual aumentó el número de afiliados de cerca de 2,4 millones en 2008 a 4,4 millones en 2016 (ANC, 2008; Salcedo *et al.*, 2019). Por grupos de países, aquellos con la más alta recaudación como porcentaje del PIB en 2022 por este concepto son Brasil (8,1%), Bolivia (5,7%), Argentina (5,2%) y Panamá (5,2%). En los países en los que las contribuciones sociales tienen altas participaciones en el total de ingresos tributarios, como por ejemplo Panamá 39,1%, Brasil 24,2%, Ecuador 24,1% y Argentina (17,7%), se debe a que cuentan con sistemas públicos, o mixtos con alta participación pública³. En promedio para América Latina, las contribuciones sociales aportan cerca del 18% del total de ingresos tributarios. Por otro lado, los países con menor recaudo por contribuciones sociales son Chile (1,0%), Perú (1,9%), Colombia (2,0%) y México (2,4%), lo cual está relacionado principalmente con la participación de regímenes privados de capitalización individual (OECD, 2024).

A manera de síntesis, y para tener un panorama general de los cambios en la estructura tributaria en América Latina en las dos últimas décadas, el Gráfico 5 y el Cuadro 3 muestran las participaciones de cada uno de los principales componentes de los ingresos tributarios

³ Para el caso particular de Argentina, luego de un sistema de capitalización que inició en 1994 se da su nacionalización en 2008 explicando el aumento significativo en la tendencia de esta fuente de recaudo a partir de este año.

sobre el total en una comparación entre 2000 y 2022, para el promedio de la región y para los países individualmente.

Gráfico 5. Participación en el total de ingresos tributarios
Países seleccionados de América Latina – Gobierno general (%)



Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Nota: Los impuestos sobre la propiedad incluyen: impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble, sobre la riqueza neta, sobre sucesiones, herencias y donaciones, y los impuestos sobre las transacciones financieras y de capital. Los impuestos generales de bienes y servicios incluyen: impuestos sobre el valor agregado, sobre las ventas y otros impuestos generales sobre bienes y servicios. Los impuestos específicos sobre bienes y servicios incluyen: impuestos selectivos, sobre utilidades de monopolios fiscales, derechos de aduana, sobre bienes de inversión, otros impuestos sobre bienes y servicios específicos.

Cuadro 3. Participación de los componentes de los ingresos tributarios
Gobierno general (%)
Países seleccionados de América Latina

	América Latina		Argentina		Bolivia		Brasil		Chile		Colombia		Ecuador		México		Panamá		Perú	
	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022
1.1 Ingresos tributarios directos	25,6	35,1	24,8	29,2	11,5	15,5	28,0	34,1	29,9	48,8	34,0	42,6	13,5	26,1	37,9	50,6	29,1	33,1	23,8	42,7
1.1.1 Impuestos utilidades y ganancias	20,2	29,9	18,5	19,4	11,5	14,4	19,4	27,5	23,0	43,8	23,2	33,7	12,6	22,5	34,6	47,0	25,0	29,5	19,4	40,7
1.1.1.1 Personas naturales	4,9	8,0	6,4	8,5	2,0	0,7	1,0	9,2	7,5	10,5	4,9	6,6	0,5	0,8	21,1	21,9	15,2	14,9	8,1	10,2
1.1.1.2 Corporaciones y empresas	8,8	14,2	10,8	9,8	9,5	13,7	7,2	13,2	11,0	23,8	16,7	23,2	2,5	5,6	14,6	23,4	8,2	10,0	9,6	29,2
1.1.1.3 No clasificables	7,3	8,6	1,3	1,0	-	-	11,3	5,1	4,4	9,5	1,6	33,7	9,7	16,1	34,6	1,6	1,6	4,6	1,7	1,3
1.1.2 Impuestos sobre la propiedad	4,4	4,6	6,3	9,8	2,2	1,1	6,7	4,9	6,9	5,0	6,6	7,6	0,8	3,6	1,9	1,7	2,2	2,2	3,4	1,9
1.1.3 Otros impuestos directos	2,2	0,9	-	-	-	-	1,9	1,7	0,0	0,0	4,2	1,4	-	0,0	1,5	1,9	1,9	1,4	4,4	0,1
1.2 Ingresos tributarios indirectos	53,9	44,7	56,6	52,5	63,5	51,1	47,5	41,5	62,7	47,7	46,3	43,2	75,7	49,8	42,6	32,6	31,3	27,0	61,5	44,9
1.2.1 Imp. general bienes y servicios	34,7	34,2	41,1	37,4	37,7	38,8	38,3	34,9	41,3	38,9	31,3	35,4	43,7	33,1	25,3	25,1	8,5	14,8	36,8	38,0
1.2.2 Imp. específico bienes y servicios	13,1	6,0	13,0	4,7	19,7	6,8	6,8	4,6	14,6	7,9	9,3	5,6	21,7	6,1	12,9	5,6	12,4	8,8	13,4	5,9
1.2.3 Imp. comercio internacional	6,2	4,5	3,4	10,9	6,1	5,5	2,4	2,0	6,9	0,9	5,7	2,2	10,4	10,6	4,4	1,9	10,3	3,4	11,3	1,0
1.2.4 Otros impuestos indirectos	0,2	0,1	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.3 Otros impuestos	2,1	2,0	2,8	0,5	5,9	9,3	0,9	0,2	0,2	0,5	3,3	3,7	0,1	0,0	1,0	2,5	1,4	0,7	2,7	2,5
1.4 Contribuciones sociales	18,4	18,2	15,8	17,7	18,9	24,1	23,6	24,2	7,2	4,0	16,3	10,4	10,7	24,1	18,5	14,3	38,2	39,1	12,1	9,9

Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Nota: Los impuestos sobre la propiedad incluyen: impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble, sobre la riqueza neta, sobre sucesiones, herencias y donaciones, y los impuestos sobre las transacciones financieras y de capital. Los impuestos generales de bienes y servicios incluyen: impuestos sobre el valor agregado, sobre las ventas y otros impuestos generales sobre bienes y servicios. Los impuestos específicos sobre bienes y servicios incluyen: impuestos selectivos, sobre utilidades de monopolios fiscales, derechos de aduana, sobre bienes de inversión, otros impuestos sobre bienes y servicios específicos.

Lo primero que se observa es la persistente predominancia de los impuestos indirectos en la mayoría de los países de la región. Esto a pesar de la reducción de su participación a lo largo de las dos décadas de análisis. Para el promedio de la región, los impuestos indirectos

participan con el 44,7% en el total de los ingresos tributarios, luego de una reducción de 9,2 pp desde el año 2000, y sigue siendo el grupo predominante de tributos. Dentro de los casos de mayor recomposición están Ecuador que redujo en 25,9 pp la participación de los ingresos indirectos, seguido por Chile (15,0 pp), Perú (16,6 pp), Bolivia (12,4 pp) y México (10,0 pp). De estos países, Chile, Perú, México y Panamá lograron posicionarse como los de mayor predominancia de los impuestos directos lo cual llevó a una reducción en la participación de los impuestos indirectos. Dentro de los factores que han afectado el recaudo de los impuestos indirectos están la liberalización comercial, a través de menores ingresos por derechos de importación, y la eliminación de algunos tributos a las exportaciones (OCDE, 2024). Estas situaciones han sido determinadas, no solo por ciclos económicos, sino también por políticas. Por ejemplo, en el caso de Argentina, se restablecieron los impuestos a las exportaciones en 2002, para luego abolirse parcialmente en 2015 y reintroducirlos nuevamente en 2018.

Por tributos individualmente, los de mayor participación, no solo dentro del grupo de impuestos indirectos sino dentro de toda la estructura tributaria son los impuestos generales sobre bienes y servicios en casi todos los casos. Esta característica se observa para el promedio de América Latina (34,2% en 2022) y para todos los países, excepto en Panamá cuya estructura tributaria presenta una participación similar entre los impuestos a las ventas y al valor agregado (14,8%) y el de utilidades y ganancias de personas naturales (14,9%). En segundo lugar, en términos de participación están las contribuciones sociales con el 18,2% del total de ingresos tributarios para el promedio de América Latina en 2022. Esta estructura se repite en los países individualmente excepto en Chile, Colombia, México y Perú, en donde el impuesto de renta sobre las empresas ocupa el segundo lugar.

En un estudio al respecto, Concha *et al.* (2017) mencionan la necesidad de avanzar en el propósito de aumentar la participación de los impuestos directos y reducir la de los indirectos con el fin de aumentar la progresividad y el efecto redistributivo de la política fiscal del lado del recaudo⁴. Al respecto destacan el caso de Colombia, país con una estructura tributaria orientada a la progresividad, pero con un bajo efecto redistributivo a razón de una mayor

⁴ Las razones detrás de este argumento se basan en que los impuestos directos, como el de renta, por ejemplo, están focalizados a personas naturales y jurídicas específicas en donde la tasa crece a medida que el ingreso aumenta. Por otro lado, los indirectos como el IVA o el impuesto a las ventas no discrimina por tipo de individuo si no que se cobra una tasa única indistintamente de los ingresos de los consumidores.

carga tributaria directa que recae sobre las empresas y no sobre los individuos (Concha *et al.*, 2022)⁵. Otra recomendación de los autores es que el recaudo de los impuestos directos esté orientado al ingreso total, con un reducido número de casos de tarifas diferenciadas en todos los tributos.

2.2 ¿A qué se deben las diferencias en la carga tributaria de los países de América Latina?

Dentro de los factores que pueden derivar en diferencias en la recaudación entre países, a parte de las políticas de gestión de cobro y la fiscalización, se destacan al menos dos. El primero son las tasas estatutarias de los impuestos, y la segunda la evasión. Sobre el primero, el Cuadro 4 presenta para cada uno de los países seleccionados de América Latina, y para el promedio de países de la OCDE, las tasas estatutarias de los tres principales impuestos, el IVA, y el impuesto de renta, tanto para corporaciones y empresas como para personas naturales. Lo que se puede ver es que no existen diferencias significativas entre países para ninguno de los impuestos, aparte de algunos casos particulares. Este es el caso de Panamá, en el cual la tarifa general del IVA es significativamente menor a la de sus pares de la región y del promedio de la OCDE. Para los demás rubros no se observa una marcada diferencia aparte de que en la renta a personas Panamá tiene la menor tasa máxima (25%) entre el grupo de países, y que en Bolivia la tasa de este impuesto tiene una única tarifa (13%). Esto podría explicar, al menos para el caso de Panamá, el bajo recaudo que se observó en la subsección anterior.

⁵ Al respecto, la última reforma tributaria en Colombia aprobó medidas orientadas al aumento del recaudo del impuesto de renta de personas naturales mediante la eliminación de exenciones.

Cuadro 4. Tasas estatutarias del IVA y el impuesto de renta
Países seleccionados de América Latina y promedio OCDE
(Las tasas corresponden a las más actualizadas disponibles en cada país)

País	Tarifa general IVA	Renta corporativa	Renta personas naturales
Argentina	21%	25% a 35%	0% a 35%
Bolivia	13%	25%	13%
Brasil	18% - 20%	15% + CSLL (9%)	0% a 27.5%
Chile	19%	25% (PYME) a 27% (general)	0% a 40%
Colombia	19%	35%	0% a 39%
Ecuador	12%	25% (general) a 28% (con IED)	0% a 37%
México	16%	30%	1.92% a 35%
Perú	18%	29.5%	8% a 30%
Panamá	7%	25%	0% a 25%
Uruguay	22%	25%	10% a 36%
Promedio OCDE	19.1% (2020)	23% - 24%	Alrededor del 40% (tasa máxima)

Fuente: PricewaterhouseCoopers (PwC) (s.f.). Tax summaries. Recuperado el 09 de septiembre 2024, de <https://taxsummaries.pwc.com/>; Santander Trade Markets (s.f). Establecerse en el Extranjero. Recuperado el 09 de septiembre de 2024, de <https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero>; OCDE (2023). Reformas de la política fiscal 2023: OCDE y economías asociadas seleccionadas. Publicaciones de la OCDE. París. <https://doi.org/10.1787/d8bc45d9-en>

Nota: Para Brasil, la tarifa del IVA se refiere a la del impuesto sobre circulación de mercancías y servicios cuya tarifa depende de cada Estado. El CSLL corresponde a la sobretasa (contribución social sobre el beneficio neto). Los datos para Bolivia, Uruguay y Panamá fueron tomados de PricewaterhouseCoopers (PwC) (s.f).

Una manera alternativa de evaluar la eficiencia de los impuestos es a través de las tasas efectivas sobre los factores productivos. Para América Latina, Lozano y Arias (2021) realizaron el cálculo para tres factores: la remuneración de la mano de obra, las ganancias del capital y el gasto en consumo. Para el primer caso, de acuerdo con cálculos a 2017, los autores encuentran que la tasa efectiva más alta que grava la remuneración del trabajo la tiene Brasil (31%), seguido de Colombia (25%), y la menor es la de Perú y Argentina (17%). Además, resaltan que los mayores esfuerzos en el aumento de esta tasa durante las últimas tres décadas se observan en Colombia, Argentina y Chile. En el caso de las tasas de remuneración al capital, Brasil repite como el país con la tasa efectiva más alta (21%), seguido de cerca por Argentina (19,5%) y Colombia (18,7%). Los países con menor tasa efectiva en este caso las tienen Perú y México (11,8%). Por otro lado, la mayor tasa efectiva para el gasto en consumo la tiene Argentina (31,5%), seguida de lejos por Brasil con una diferencia de 10pp (21%). En el otro extremo, la tasa más baja la tiene México (8,6%). Lozano y Arias (2021), al hacer el ejercicio de comparar estas tasas con las que se maximizarían los ingresos del gobierno, encontraron que, en promedio, en la región hay espacio de aumento de los ingresos tributarios de cerca del 6,5% del PIB.

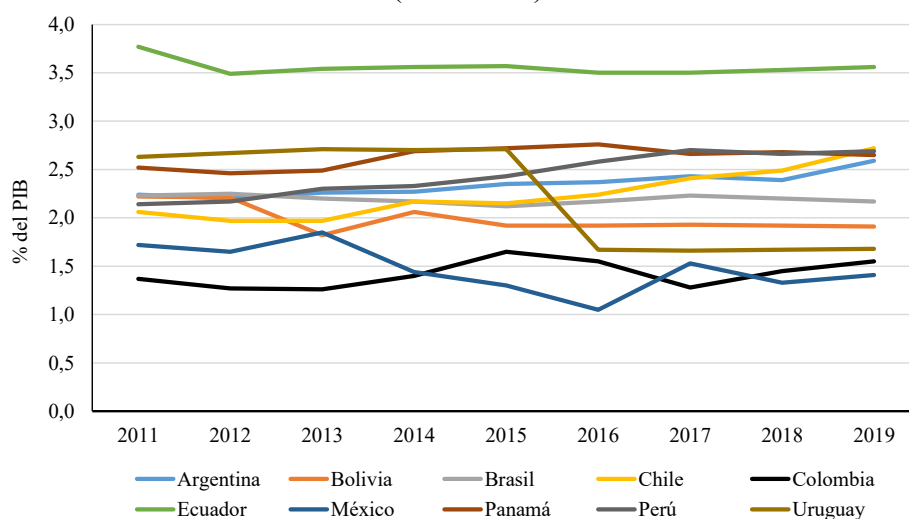
En relación con el segundo factor, la evasión, es ampliamente conocido que este constituye un problema transversal en todos los sistemas de recaudación, en donde el impacto en cada economía dependerá de la participación que tenga cada tributo en la estructura recaudatoria de cada país. Por supuesto, la evasión será mayor en aquellos impuestos para los que el país en particular tenga una mayor participación. Para el caso de IVA, uno de los componentes del impuesto general de bienes y servicios, que como vimos es el de mayor peso en la estructura tributaria de los países de la región, los niveles de evasión que enfrentan las economías reduce significativamente la recaudación efectiva y la posibilidad de financiamiento de proyectos de desarrollo. Para tener una idea más cercana sobre la evasión de este impuesto, el Cuadro 5 muestra las tasas de evasión y el Gráfico 6 la evasión como porcentaje del PIB.

Cuadro 5. Tasas de evasión del IVA (%)
Países seleccionados de América Latina

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Argentina	27,9	29,6	34,8	32,3	24,8	23,3	21,2	19,8																
Chile				18,0	18,1	16,7	15,9	14,8	22,5	20,2	22,0	23,6	24,8	24,3	22,2	20,3	21,8	21,4	21,3					
Colombia	37,9	36,6	37,5	34,9	31,8	30,2	27,7	24,8	23,7	26,1	24,9	22,6	23,0											
México	23,3	22,5	23,8	18,2	35,1	33,6	27,7	30,4	24,9	32,2	27,9	31,9	31,2	29,1	21,8	19,4	16,4							
Perú		49,5	48,0	45,9	44,2	42,9	39,4	38,4	37,0	39,2	33,4	30,4	29,5	29,4	28,7	32,9	35,8	37,1	33,3	34,4	38,1	25,3	27,1	
Uruguay	39,9	37,4	40,1	36,1	30,8	30,1	27,8	22,7	20,2	17,2	14,4	14,0	13,4											
Ecuador		20,1	30,1	30,6	31,8	31,8																		
Panamá							33,8	29,2	34,0	30,1	27,1	41,9	39,7				45,3							
Bolivia					29,0																			

Fuente: Ver Anexo 1.

Gráfico 6. Evasión del IVA
Países seleccionados de América Latina
(% del PIB)



Fuente: Rasteletti y Saravia (2023).

Dado que no todos los países realizan cálculos sistemáticos de la evasión de este impuesto se presentan vacíos importantes en los reportes de este indicador, especialmente en el caso de las tasas. Lo que se puede observar es que hay una importante heterogeneidad en América Latina. Si se hace una comparación de las tasas para el 2007, el año con información más completa para los principales países de la región, se observa que Chile (14,8%) es el país con menor evasión del IVA seguido por Argentina (19,8%), en contraste con Perú con la tasa más alta en ese momento (38,4%). Recientemente, Rasteletti y Saravia (2023) realizaron los cálculos más recientes y encontraron que en 2019 la tasa de evasión promedio de América Latina era cercana al 27,6%, lo cual tuvo un aumento ligero desde 2011 cuando esta era del 26,1%. Estas cifras son elevadas si se tiene en cuenta que para el promedio de los países de la Unión Europea la evasión del IVA ha venido cayendo sostenidamente desde el 17,8% en 2012 hasta el 11,5% en 2017 (Gómez y Morán, 2020).

Para la evasión como porcentaje del PIB, el gráfico permite dar cuenta de una comparación temporal más completa, en donde en promedio para toda la región la evasión del impuesto al valor agregado es cercano al 2,3% del PIB. En términos comparativos por país, Ecuador presenta la mayor pérdida relativa en recaudación de este impuesto, con cerca del 3,5% del PIB, superando en 1 pp al resto de países. Por otro lado, dentro de los países con menor pérdida relativa por cuenta de la evasión del IVA están México y Colombia, que en 2019 representaban 1,4% y 1,6% del PIB, respectivamente. Un aspecto relacionado con la evasión es la eficiencia, que para el caso del impuesto al valor agregado para el promedio de América Latina en 2019 era del 51%, en contraste con la zona euro que era del 55%⁶.

En el caso del impuesto de renta también se observan niveles significativos de evasión. El Cuadro 6 muestra algunos cálculos de evasión de este tributo para los países y años disponibles. Debido a la ausencia de un seguimiento sistemático por parte de las autoridades en la región, la información disponible sobre este fenómeno es escasa y proviene de varias fuentes. Por lo anterior, los datos deben interpretarse con precaución ya que las tasas de evasión pueden cambiar dependiendo del año que se considere, de la fuente de los datos usados y del autor de los cálculos.

⁶ Para su cálculo los autores comparan la recaudación observada con la potencial, aproximada esta última como el producto entre el consumo agregado y tarifa general (Rasteletti y Saravia, 2023).

Cuadro 6. Tasas de evasión del impuesto de renta (%)
Países seleccionados de América Latina

País	Impuesto de renta personal		Impuesto de renta corporativo	
	Año	Tasa estimada de evasión	Año	Tasa estimada de evasión
Argentina	2005	49,7%	2009	31,0%
Chile	2009	27,0%	2009	31,0%
Colombia	2003	67,9%	2012	34,4%
México	2016	19,2%	2016	19,9%
Perú	2006	32,6%	2021	33,1%
Ecuador	2005	58,1%	2005	65,3%
Panamá	2016	33,4%	2016	72,7%
Uruguay	2013		2013	44,7%

Fuente: Para la información del impuesto de renta personal: para Argentina, Chile y Ecuador los datos del impuesto de renta personal se obtuvieron de Jimenez *et al.*, (2010); para Colombia de Ávila y Cruz (2015); para México de San Martín Reyna *et al.*, (2017); para Perú y Panamá de Gómez y Morán (2020). Para la información del impuesto de renta corporativo: para México San Martín Reyna *et al.*, (2017); para Colombia, Chile y Ecuador Jiménez *et al.*, (2010); para Argentina de Departamento de Estudios Económicos y Tributarios de la Subdirección de Estudios, 2012); para Perú del (SUNAT, 2022); para Uruguay de Gómez y Morán (2020).

Los resultados muestran que la tasa de evasión del impuesto de renta corporativo tiende a ser superior a la de renta personal en la mayoría de los países. Un hecho que sobresale es la significativa tasa de evasión del impuesto de renta corporativo en Panamá, que a 2016 se calculó en el 72,7%. Recordemos que, para el caso de evasión del IVA, Panamá también registró la tasa más alta de acuerdo con los datos disponibles (45,3% en 2016). Si a eso se añaden los hallazgos sobre la estructura tributaria de este país, en donde las contribuciones sociales son las de mayor participación por encima de los impuestos directos e indirectos, Panamá se configura como un caso con características muy particulares en la región.

Para el impuesto a la renta personal, Gómez y Morán (2020) han resaltado una regularidad empírica encontrada en muchos de los países de la región, y es que los mayores niveles de evasión se presentan en los trabajadores independientes, en contraste con los asalariados, a quienes la retención en la fuente les limita la posibilidad de incumplimiento tributario. En el impuesto a la renta corporativa, dado que tiene una mayor participación del impuesto de renta total, la evasión de este tributo representa pérdidas significativas en la mayoría de los países. Se puede observar que estas pérdidas oscilan entre el 20% y el 72,7% en los países de la muestra, en contraste con muchos de los países desarrollados, como por ejemplo el Reino

Unido con una tasa de evasión del impuesto a la renta personal para 2017/2018 cercano al 4% y para el caso de la renta corporativa de cerca del 8% (Gómez y Morán, 2020). En un estudio al respecto Concha *et al.* (2003) destacan para América Latina los casos de Chile, por contar con el mejor perfil tributario, con bajas tasas de evasión y elusión, y de Perú por sus altas tasas de evasión y elusión, así como un bajo efecto redistributivo.

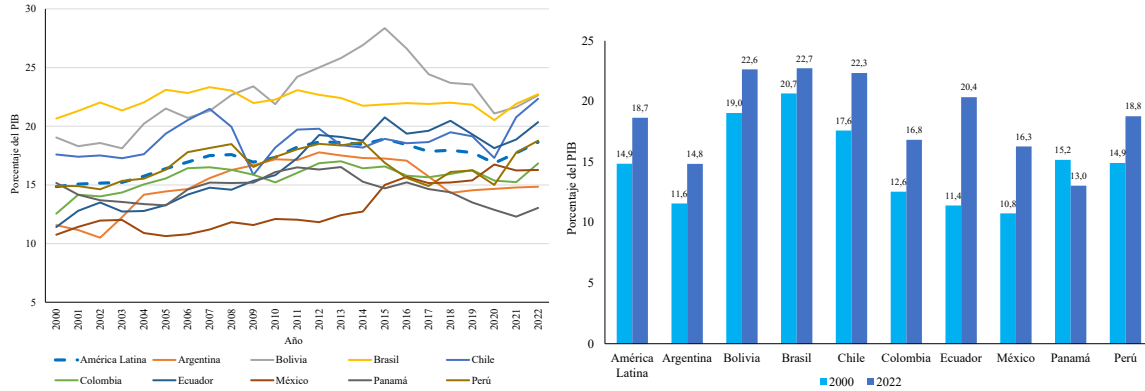
Lo que se puede concluir es que los países tienen todavía espacio de mejora, no solo orientado hacia el aumento del recaudo como lo menciona Lozano y Arias (2021), sino también en sus sistemas de monitoreo, seguimiento y control en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de contribuciones sociales por parte de los individuos y de las firmas. A pesar de las pérdidas en la región se han reducido en algunos países, siguen siendo significativas, y contribuyen tanto a la baja inversión social como al limitado impacto del gasto en alcanzar niveles deseables de equidad y eficiencia. La poca heterogeneidad entre las tasas corporativas de los principales impuestos, y las notables diferencias en los niveles de evasión, dan alguna evidencia de las disparidades en las cargas tributarias entre los países de la región, y en comparación con el promedio de países más desarrollados.

2.3 Estructura tributaria por nivel de gobierno

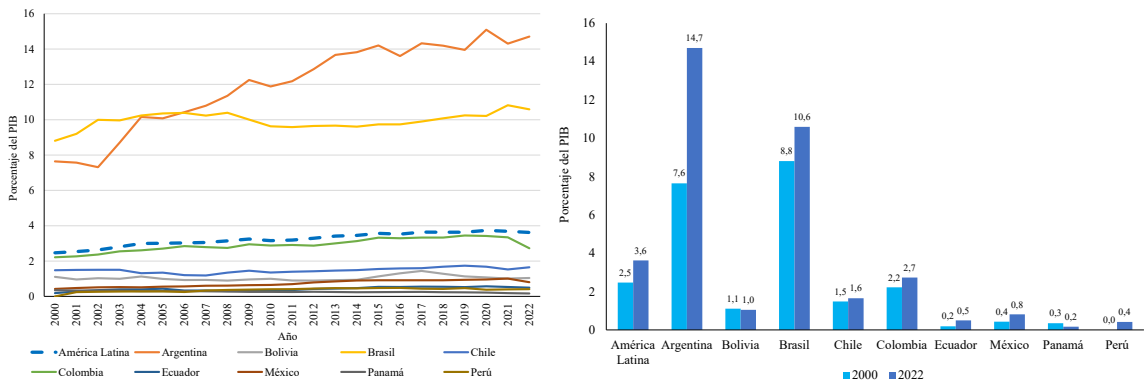
Otro aspecto importante es la estructura tributaria por niveles de gobierno, central y subnacionales. Con el fin de aproximar el comportamiento en el tiempo de los ingresos tributarios y sus componentes para los gobiernos subnacionales, estos se calculan como la diferencia entre el gobierno general y el gobierno central, para las cuentas relevantes o con información disponible en cada caso. El Gráfico 7 muestra la evolución de los ingresos tributarios a lo largo de las dos últimas décadas, en una comparación entre el gobierno central (panel a) y el agregado de los gobiernos subnacionales (panel b). La primera característica que se observa es que, para el agregado de América Latina, los dos niveles de gobierno han tenido una tendencia positiva durante este periodo. Por ejemplo, los gobiernos centrales en promedio para América Latina pasaron del 14,9% del PIB en 2000 al 18,7% en 2022, y los subnacionales pasaron del 2,5% al 3,6% del PIB durante el mismo periodo.

**Gráfico 7. Evolución de los ingresos tributarios totales por nivel de gobierno
América Latina, 2000 – 2022
(% del PIB)**

a. Gobierno central



b. Gobiernos subnacionales



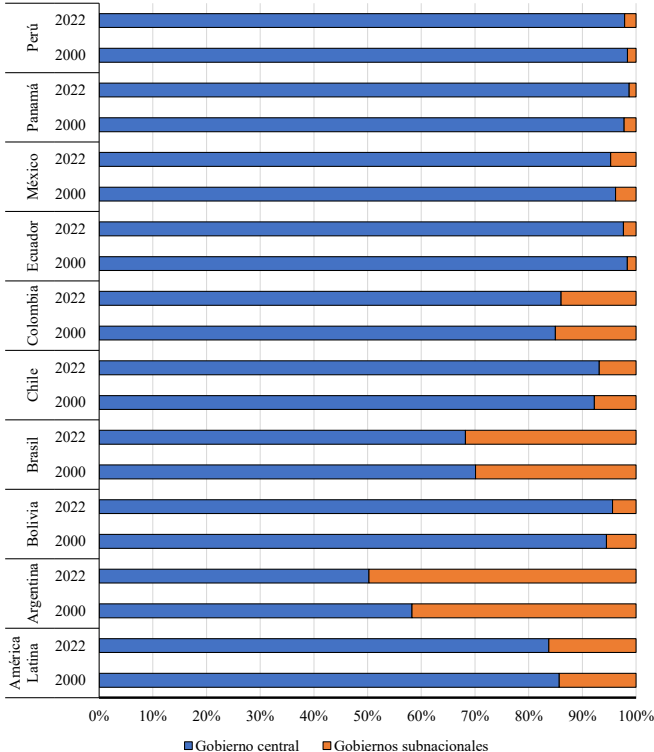
Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos.

Una segunda característica es la mayor volatilidad del gobierno central por cuenta de las crisis económicas mundiales que permearon las finanzas de todas las economías, especialmente los ingresos tributarios de los gobiernos centrales. Dos ejemplos de ello son las caídas en los recaudos de este nivel de gobierno para el agregado de América Latina en 2009 (-3,7%) como consecuencia de la crisis financiera mundial y en 2020 (-5,1%) debido a los aislamientos preventivos por el COVID-19. La tercera característica es que, aunque con una carga tributaria muy inferior a la de los gobiernos centrales, para el promedio de la región, los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales crecieron más entre 2000 y 2022 (44%) en comparación con el nivel central (25,5%).

Como es de esperarse, cuando se consideran los países individualmente se observan grandes heterogeneidades, especialmente por parte de los gobiernos subnacionales. Mientras en el gobierno central no se observan grandes diferencias entre los países de la región para los ingresos tributarios en 2022, que van desde el 13% del PIB en Panamá hasta el 22,7% del PIB en Brasil, para los subnacionales las diferencias son significativas. Por ejemplo, para el mismo año, mientras en Panamá este nivel de gobierno recaudó tan solo el 0,2% del PIB, en Argentina los gobiernos subnacionales alcanzaron casi un 15% del PIB. De hecho, en este país se duplicó el recaudo de los gobiernos subnacionales como proporción del PIB, aumentando 7,1 pp con respecto al año 2000⁷. Una manera de complementar estos resultados es observar qué tanto aporta cada nivel de gobierno al recaudo total de cada país (Gráfico 8).

Gráfico 8. Participación de cada nivel de gobierno en los ingresos tributarios totales
Países seleccionados de América Latina (%)



Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos.

⁷ Dentro de las fuentes de este aumento se encuentran los incrementos de los tributos sobre bienes y servicios, los cuales coinciden con la salida del pacto fiscal (nación-provincias) el cual establecía límites al aumento del recaudo (Lódola *et al.*, 2024).

En promedio en América Latina los gobiernos subnacionales aportan cerca del 15%. Por país, los de mayor participación son Argentina (50%) y Brasil (32%), países federales, y Colombia (17%), como el país unitario con mayor grado de descentralización en la región (Bonet *et al.*, 2024)⁸. Dentro de los países cuyos gobiernos subnacionales participan menos en el recaudo de impuestos en el total nacional están Panamá, Perú y Ecuador, con menos del 5% cada uno. En general, lo que se puede observar en América Latina es que los gobiernos subnacionales tienen una modesta participación en el recaudo.

Finalmente, y a manera de síntesis, el Cuadro 7 muestra para los gobiernos central y subnacional la participación de sus componentes de recaudo en el total de ingresos tributarios de cada país. En el nivel central se observa la recomposición de impuestos indirectos a directos que, si bien ocurrió en todos los países, en tres de ellos los llevó en 2022 a un cambio de predominancia hacia los tributos directos, Chile (48,9%), Colombia (45,9%) y México (49,3%). Brasil y Panamá son los dos únicos países que han mantenido durante las dos últimas décadas una mayor participación de los impuestos directos en el nivel central. Se destaca el aumento significativo que tuvo Argentina en el impuesto a la propiedad, que incluye el impuesto a la riqueza. Barreix *et al.* (2023) destacan la mayor recaudación relativa de este impuesto en Argentina y su impacto redistributivo en comparación con otros tributos. Los autores mencionan que para lograr estos resultados debe tenerse en cuenta las exenciones y los mínimos no-imponibles, que son determinantes fundamentales en la proyección del potencial recaudatorio.

Para los gobiernos subnacionales no se evidencia una clara predominancia de los impuestos directos o indirectos, aunque en promedio en América Latina, al igual que en el nivel central, los impuestos indirectos tienen una mayor participación, 65% del PIB en comparación con el 25% de los directos. Los países que aportan a este patrón de predominancia de los impuestos indirectos (con respecto al total de ingresos tributarios) son Argentina (65,4%), Brasil (83,7%), Colombia (53,1%), Chile (52,6%) y Panamá (62,7%). En México, Perú y Ecuador, los impuestos directos son los de mayor participación en el total de los ingresos tributarios subnacionales, 75,8%, 85,6% y 63,8%, respectivamente.

⁸ En términos de la ejecución del gasto, en Colombia los gobiernos subnacionales también se destacan por tener una significativa participación, 36,4% cercano a países federales como Brasil (54,6%) y Argentina (51,8%).

Cuadro 7. Participación de los componentes de los ingresos tributarios
Niveles de gobierno
Países seleccionados de América Latina

a. Gobierno central

	América Latina		Argentina		Bolivia		Brasil		Chile		Colombia		Ecuador		México		Panamá		Perú	
	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022
1.1 Ingresos tributarios directos	26,5	37,0	21,1	26,7	12,2	16,2	37,6	45,6	28,4	48,9	36,3	45,9	12,8	25,2	35,9	49,3	29,8	33,5	23,8	41,7
1.1.1 Impuestos utilidades y ganancias	22,6	33,3	19,3	12,9	12,2	15,1	27,7	40,4	24,9	47,0	27,3	39,2	12,8	22,8	35,9	49,3	25,6	29,9	19,4	41,5
1.1.1.1 Personas naturales	5,5	9,1	-	-	2,2	0,7	1,4	13,5	8,2	11,3	5,8	7,7	0,5	0,8	21,9	23,0	15,6	15,1	8,1	10,4
1.1.1.2 Corporaciones y empresas	9,8	17,1	-	-	10,1	14,4	10,3	19,4	11,9	25,5	19,7	27,0	2,5	5,8	15,1	24,6	8,4	10,2	9,6	29,8
1.1.1.3 No clasificables	10,2	11,3	19,3	12,9	-	-	16,1	7,4	4,8	10,2	1,9	39,2	9,8	16,2	35,9	1,7	1,6	4,6	1,7	1,3
1.1.2 Impuestos sobre la propiedad	3,0	3,0	1,8	13,8	2,4	1,1	7,2	2,7	3,4	1,9	4,0	5,1	0,4	2,5	0,0	0,0	2,3	2,2	2,2	0,2
1.1.3 Otros impuestos directos	2,4	0,8	-	-	-	-	2,7	2,5	0,0	0,0	4,9	1,6	-	0,0	0,0	0,0	1,9	1,4	4,4	0,0
1.2 Ingresos tributarios indirectos	50,7	40,7	44,2	39,9	67,3	53,5	29,9	21,9	63,6	47,3	42,7	41,6	76,4	50,1	44,1	33,9	29,7	26,5	61,5	45,6
1.2.1 Imp. general bienes y servicios	30,8	30,8	25,9	20,5	40,0	40,6	19,0	15,5	44,8	41,8	32,5	37,0	44,2	33,5	26,3	26,4	8,7	15,0	36,8	38,9
1.2.2 Imp. específico bienes y servicios	12,7	5,0	13,0	2,5	20,8	7,1	7,5	3,4	11,4	4,6	3,5	2,1	21,6	5,7	13,2	5,5	10,4	8,1	13,4	5,8
1.2.3 Imp. comercio internacional	7,2	4,9	5,4	16,9	6,5	5,7	3,4	3,0	7,4	0,9	6,7	2,5	10,6	10,9	4,6	2,0	10,6	3,4	11,3	1,0
1.2.4 Otros impuestos indirectos	0,0	0,0	-	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.3 Otros impuestos	1,9	1,5	8,9	3,4	0,5	5,1	0,9	0,3	0,2	0,5	1,8	0,4	-	0,0	0,8	1,8	1,4	0,3	2,7	2,5
1.4 Contribuciones sociales	21,0	20,9	25,6	30,0	20,0	25,2	31,5	32,2	7,8	4,3	19,2	12,1	10,9	24,7	19,2	15,0	39,1	39,6	12,1	10,2

b. Gobiernos subnacionales

	América Latina		Argentina		Bolivia		Brasil		Chile		Colombia		Ecuador		México		Panamá		Perú	
	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022	2000	2022
1.1 Ingresos tributarios directos	20,1	25,6	28,1	31,7	0,0	0,0	5,5	9,4	48,1	47,3	21,5	22,6	54,5	63,8	87,5	75,8	0,0	0,0	76,7	85,6
1.1.1 Impuestos utilidades y ganancias	6,0	11,9	15,9	25,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	13,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.2 Impuestos sobre la propiedad	16,6	12,7	12,1	5,8	0,0	0,0	5,5	9,4	48,1	47,3	21,5	22,6	24,6	50,5	48,5	36,7	0,0	0,0	76,7	82,7
1.1.3 Otros impuestos directos	1,1	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	39,0	39,1	0,0	0,0	0,0	2,9
1.2 Ingresos tributarios indirectos	72,8	65,0	71,0	65,4	0,0	0,0	88,7	83,7	51,9	52,6	66,8	53,1	37,3	36,6	5,3	6,5	100,0	62,7	14,1	12,5
1.2.1 Imp. general bienes y servicios	57,6	51,8	59,2	54,6	0,0	0,0	83,7	76,4	0,0	0,0	24,8	25,6	13,1	14,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2.2 Imp. específico bienes y servicios	15,9	11,4	11,9	6,9	0,0	0,0	5,0	7,3	51,9	52,6	42,0	27,5	24,3	22,5	5,3	6,5	100,0	62,7	0,0	12,4
1.2.3 Imp. comercio internacional	0,2	2,2	0,4	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
1.3 Otros impuestos	4,8	4,8	-	-	99,7	100,1	0,7	0,0	0,0	0,0	11,5	24,2	3,0	0,3	6,2	17,4	0,0	34,7	9,2	2,0
1.4 Contribuciones sociales	2,4	4,7	0,9	5,4	0,0	0,0	5,1	6,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos. Los impuestos sobre la propiedad incluyen: impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble, sobre la riqueza neta, sobre sucesiones, herencias y donaciones, y los impuestos sobre las transacciones financieras y de capital. Los impuestos generales de bienes y servicios incluyen: impuestos sobre el valor agregado, sobre las ventas y otros impuestos generales sobre bienes y servicios. Los impuestos específicos sobre bienes y servicios incluyen: impuestos selectivos, sobre utilidades de monopolios fiscales, derechos de aduana, sobre bienes de inversión, otros impuestos sobre bienes y servicios específicos.

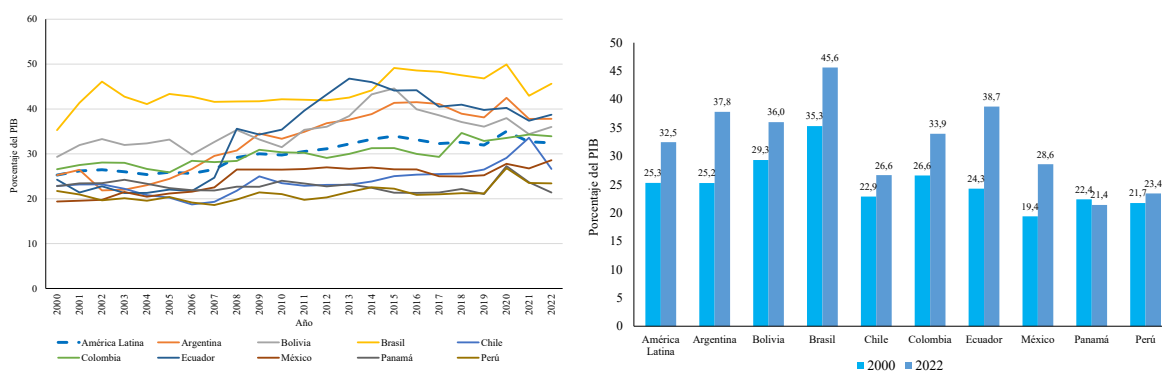
En términos de la recomposición del recaudo a lo largo de las dos últimas décadas, el patrón del nivel nacional, en el que los impuestos directos han ganado mayor participación, se repite en el subnacional. Este patrón es el común denominador en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú. En este contexto, Chile y México se destacan en la región. El primero porque si bien en las dos últimas décadas sus gobiernos subnacionales aumentaron la participación de los impuestos indirectos (del 51,9% en 2000 al 52,6% en 2022), existe un equilibrio con la participación de los impuestos directos (47,3%). Por su parte, los gobiernos subnacionales de México se destacan porque, aunque los impuestos indirectos ganaron participación, es uno de los dos países (junto con Perú) con una mayor participación de los impuestos directos (75,8%).

En síntesis, aun cuando en la región no hay un patrón de predominancia de ningún tipo de tributo, los resultados nos muestran una clara tendencia hacia una mayor participación de los impuestos directos, tanto a nivel central como subnacional. Esto sin desconocer que a pesar de esta tendencia, hay países que aún tienen una alta participación de los impuestos indirectos en su estructura tributaria en los dos tipos de gobierno, central y subnacionales.

2.4 El gasto

Esta subsección se enfoca en analizar brevemente el otro componente de la ecuación de las finanzas públicas, el gasto. Lo que se puede observar para el gobierno general es una tendencia creciente de este rubro a lo largo de las dos últimas décadas (Gráfico 9). En promedio en América Latina el gasto pasó de representar el 25,3% del PIB en 2000 al 32,5% en 2022. Patrón que se repitió en todos los países, excepto Panamá en donde el gasto como proporción del PIB se redujo en este periodo.

Gráfico 9. Evolución del gasto total del gobierno general
Países seleccionados de América Latina, 2000 – 2022
(% del PIB)



Fuente: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook, cálculos de los autores.

Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos.

Adicionalmente, se destaca el comportamiento relativamente estable durante los primeros años de la década del 2000, el cual fue interrumpido por la crisis financiera del 2008, momento a partir del cual ocurrió un cambio estructural que aumentó el gasto en forma permanente en casi todos los países de la región⁹. El segundo evento disruptivo de la

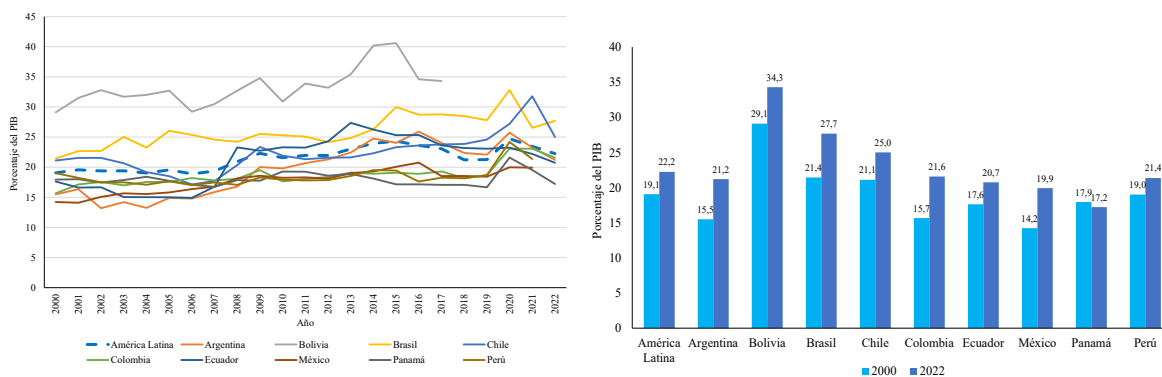
⁹ Dentro de los hechos asociados a estos aumentos en toda América Latina están la ola descentralizadora, especialmente en los sectores de salud y educación, y el inicio de los programas de transferencias condicionadas los cuales se iniciaron a finales de los años noventa, y continuaron expandiéndose durante la primera década del 2000 (Tejerina y Pizarro, 2016).

tendencia del gasto fue la pandemia por el COVID-19, en donde todas las economías aumentaron significativamente este rubro con el propósito de conjurar la crisis¹⁰. Este evento, a diferencia del anterior, tuvo efectos de corto plazo, ya que el retorno a la tendencia previa se dio en uno o dos periodos. Si se considera el horizonte de tiempo completo, los aumentos más significativos del gasto se dieron en Ecuador (14,4 pp del PIB) y Argentina (12,6 pp del PIB).

Por nivel de gobierno, el Gráfico 10 presenta la dinámica y el cambio del gasto total a lo largo de las dos últimas décadas del gobierno central (panel a) y de los gobiernos subnacionales (panel b). En el primer caso, y como es natural, se observa la misma dinámica y características observadas del gobierno general, con estabilidad relativa al inicio cuando se interrumpe con aumentos significativos que coincidieron con las dos crisis globales mencionadas. En general para gobierno central, el gasto de los países se movió de un rango entre 14% y 21% del PIB al inicio del 2000, hasta un rango entre el 18% y el 28% del PIB en la última década. La excepción se observa en Bolivia, cuyo gasto en el gobierno central tuvo un nivel superior en casi 10 pp al de Brasil, que es el segundo con mayor gasto relativo.

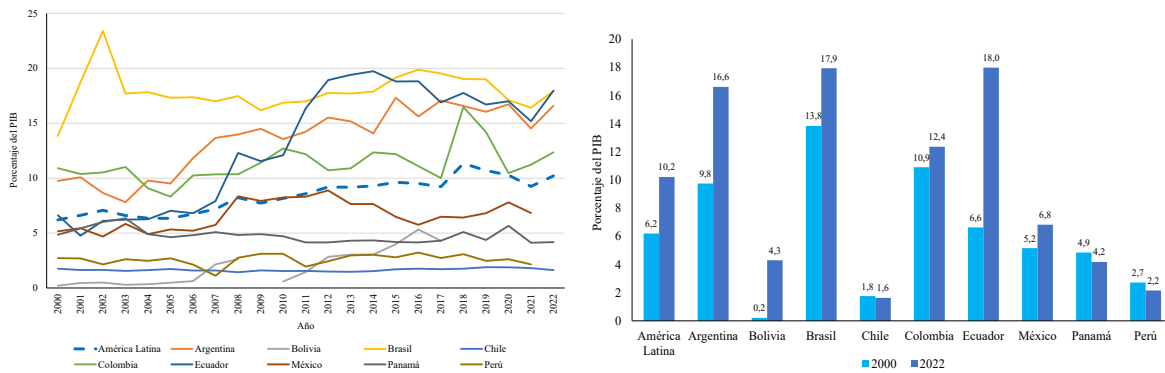
Gráfico 10. Evolución del gasto total por nivel de gobierno
Países seleccionados de América Latina, 2000 – 2022
(% del PIB)

a. Gobierno central



¹⁰ Los aislamientos preventivos causaron aumentos en la inactividad laboral, en la informalidad y caídas en el PIB de aproximadamente el 7,0% (Acevedo *et al.*, 2021). En términos fiscales los autores destacan que los efectos de las reducciones de los ingresos fiscales, como renta y contribuciones sociales, pueden ser contrarrestadas a través de medidas como la condonación de estos impuestos y contribuciones, y de reducciones de la informalidad.

b. Gobiernos subnacionales



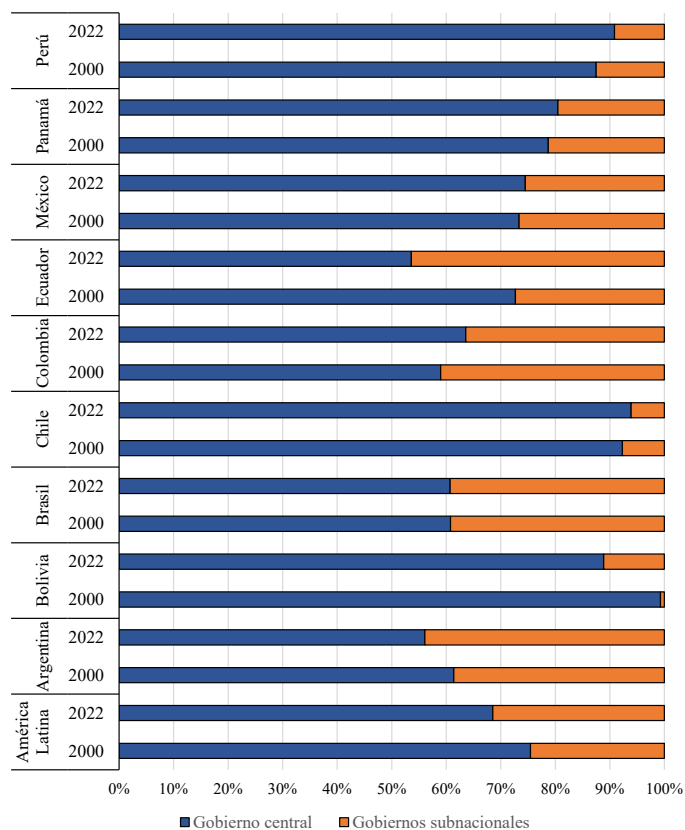
Fuente: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook, cálculos de los autores.

Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos.

En los gobiernos subnacionales (panel b), el gasto registra una mayor dispersión que va de valores bajos como el 2% o 3% del PIB en Chile y Perú, hasta porcentajes cercanos al 20% del PIB en Brasil, Ecuador y Argentina. Por supuesto, y como observamos en el comportamiento de la carga tributaria, esto está relacionado con el modelo de Estado, federal o unitario, en donde en el primero existe una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales. El cuarto país con mayor autonomía de gasto subnacional es Colombia, a pesar de ser un país con un modelo de Estado unitario.

Para tener una idea más clara de la autonomía de los gobiernos subnacionales en el gasto, el Gráfico 11 muestra de la distribución de este rubro por nivel de gobierno en el gasto total, en 2000 y 2022, para cada país y para el promedio de América Latina.

Gráfico 11. Participación de cada nivel de gobierno en los gastos totales
Países seleccionados de América Latina (%)



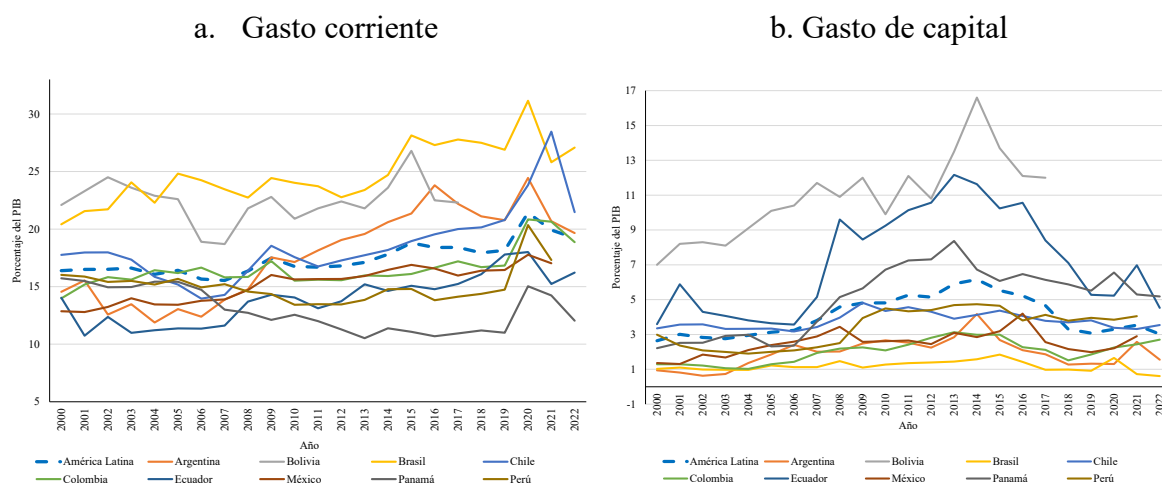
Fuente: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook, y CEPAL cálculos de los autores.
Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos.

Se puede observar para la región que, en promedio, la autonomía subnacional ha aumentado a lo largo de las dos últimas décadas al pasar de representar el 25% del gasto total en 2000 al 32% en 2022. Sin embargo, hay excepciones en donde la autonomía subnacional en términos del gasto se redujo durante este periodo. Estos casos incluyen a Chile, cuya participación disminuyó del 7,8% al 6,0%, Colombia del 41,0% al 36,0%, México del 26% al 25%, Panamá el 21,5% al 19,5% y Perú del 13,2% al 9,2%.

Un último aspecto que vale la pena destacar en términos del gasto es lo que tiene que ver con el uso. El Gráfico 12 muestra para el gobierno central de cada país la evolución de las dos más importantes cuentas agregadas de gasto, gasto corriente (panel a) y gasto de capital (panel b). Ardanáz e Izquierdo (2022) destacan la asimetría con la que las economías responden a los ciclos económicos en términos del uso del gasto y cómo esto, a su vez, se relaciona con el ciclo político nacional y subnacional. Por ejemplo, en tiempos de auge y en

horizontes cortos, el gasto corriente tiende a aumentar, mientras que lo contrario ocurre en las partes bajas del ciclo económico con el gasto de capital, el cual se reduce, especialmente en el rubro de inversión pública. Todo esto va en contravía de la lógica y los objetivos de cada tipo de gasto, en el que el gasto corriente no debería depender del ciclo económico por estar orientado a objetivos de largo plazo, como en el caso del gasto en educación y salud. Un problema adicional es que cuando el gasto corriente tiende a aumentar en momentos de auge, este no se reduce en las partes bajas del ciclo (Izquierdo *et al*, 2018). De igual forma, el gasto de capital, que debería funcionar en forma contracíclica, se reduce en momentos bajos del ciclo económico en los países de América Latina.

Gráfico 12. Evolución de los componentes del gasto del gobierno central
Países seleccionados de América Latina, 2000 – 2022
(% del PIB)



Fuente: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook, y cálculos de los autores.
Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos.

Dentro de las razones de este comportamiento, la literatura menciona al menos dos factores. El primero es la baja calidad de las instituciones en la región, y el segundo es el efecto que tiene el ciclo electoral en los gastos corrientes (Ardanáz e Izquierdo, 2017).

De la dinámica de estos dos rubros se pueden destacar varias características. La primera y más evidente es el mayor gasto corriente, mediante el cual se mantiene el funcionamiento del aparato estatal de cada país. En promedio para la región, este rubro ha fluctuado alrededor del 18% del PIB durante las dos últimas décadas. Del grupo de países se destacan Brasil y Bolivia por tener históricamente la mayor proporción de gasto corriente como porcentaje del

PIB, alrededor del 24%. La segunda característica está relacionada con la tendencia creciente del gasto corriente para todos los países de la región, con excepción de Panamá, para el que se dio una reducción que pasó del 15,7% del PIB en 2000 al 12,0% en 2022. Una tercera característica es que el gasto de capital, si bien tuvo un aumento desde principios de la década del 2000 hasta 2014, que coincidió con el periodo conocido como *boom de los commodities*, desde el 2015 ha tenido una tendencia a la baja en todas las economías de la región. Por ejemplo, en promedio, el gasto de capital se redujo del 6,2% del PIB en 2014 al 3,0% en 2022. Una de las mayores caídas se dio en Ecuador, que durante el mismo periodo pasó del 11,6% al 4,5% del PIB.

Estos resultados son un importante llamado de atención a las economías latinoamericanas, ya que el gasto de capital, a través de la inversión pública, no solo mejora el desempeño de la economía si no también el producto marginal del capital (Izquierdo *et al.*, 2019). Esta afirmación es particularmente relevante para América Latina ya que, por encontrarse en vías de desarrollo, tienen la característica de que sus multiplicadores de inversión pública son significativamente más altos que en los países desarrollados.

Estos hallazgos descritos a lo largo de más de dos décadas coinciden con los resultados encontrados por Ardanáz e Izquierdo (2022), en donde los gastos corrientes aumentan en tiempos de auge económico, mientras que la inversión pública se reduce en las crisis. En el gasto corriente se observa un aumento sistemático durante el boom de las materias primas y hasta 2014, momento a partir del cual las economías entran en la parte baja del ciclo y el gasto de capital empieza una tendencia descendente hasta niveles cercanos a los de inicios de la década del 2000. Los autores enfatizan que, con el fin de que estos cambios no afecten tanto a las economías de la región, deben promoverse políticas encaminadas a la asignación eficiente de los recursos a lo largo de todo el ciclo económico, fomentando un crecimiento estable y sostenible.

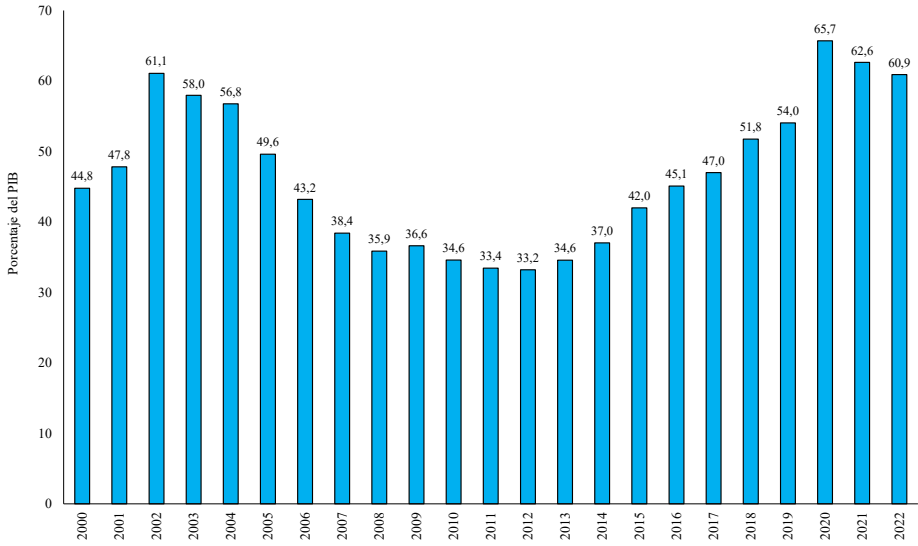
2.5 La deuda pública

Esta sección cierra con una aproximación a las necesidades de recursos de las economías para cubrir el total de gastos. Para ello, el Gráfico 13 muestra la dinámica que ha tenido la deuda en el promedio de toda la región (panel a) y para cada país individualmente (panel b) para el periodo 2000-2022. El comportamiento del endeudamiento es de significativa

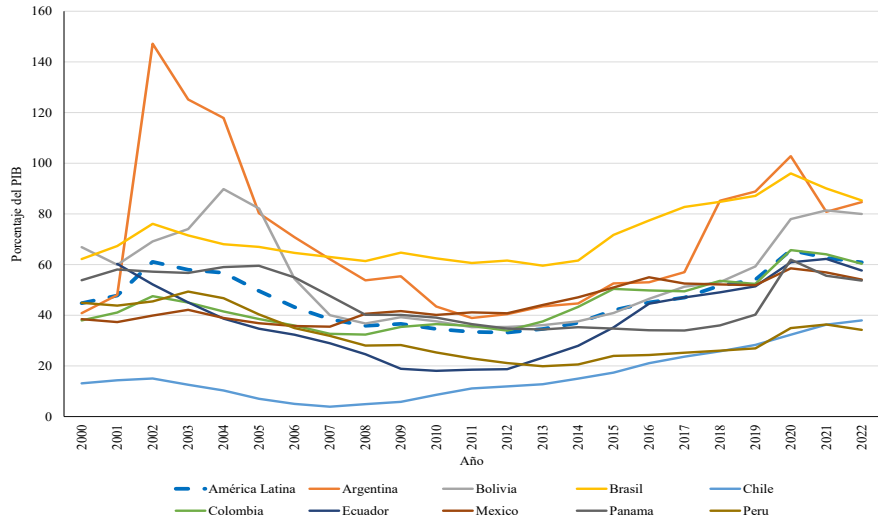
importancia, ya que es la principal fuente de recursos cuando los ingresos tributarios son insuficientes. En este sentido, en el caso del gobierno general de América Latina, se observan al menos tres etapas desde el inicio de siglo.

Gráfico 13. Evolución de la deuda pública bruta del gobierno general
Países seleccionados de América Latina, 2000 – 2022
(% del PIB)

a. América Latina (promedio)



b. Países seleccionados



Fuente: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook, y CEPAL cálculos de los autores.
Nota: Los cálculos para América Latina corresponden al promedio simple de los nueve países incluidos.

La primera mitad de la década del 2000 estuvo caracterizada por niveles estables de endeudamiento e incluso de reducción a partir de 2004, gracias al auge de materias primas que se dio en varias economías de la región. Esto se vio interrumpido por la crisis hipotecaria de 2008, momento a partir del cual aumenta la necesidad de recursos y, por tanto, el endeudamiento. Otras razones por la que se da esta tendencia al alza de la deuda, especialmente en economías emergentes y en desarrollo, es la debilidad de los fundamentales macroeconómicos y los choques de precios de los recursos naturales no-renovables, en particular la fuerte caída en los precios del petróleo en 2014 (CEPAL, 2023).

La deuda continuó al alza con una tendencia regular hasta 2020, cuando se dio un aumento significativo a causa de la mayor necesidad de recursos por parte de los gobiernos para hacer frente a la pandemia por el COVID-19. Para el promedio de la región, el endeudamiento aumentó en 10 pp al pasar del 54,0% al 65,7% del PIB entre 2019 y 2020. Por países, los de mayor aumento de la deuda fueron Panamá (21,7 pp), Bolivia (18,7 pp) y Argentina (14,0%). Para los años siguientes a la pandemia, y consistente con la recuperación que ha tenido la economía en la región, la deuda también se ha venido reduciendo en la mayoría de los casos retornando a niveles cercanos a los observados a inicios de siglo. Actualmente, los países con mayor endeudamiento como porcentaje del PIB son Brasil (85,3%), Argentina (84,7%) y Bolivia (80,0%). Por otro lado, Perú y Chile presentan los menores porcentajes de deuda como porcentaje del PIB, 34,3% y 38,0%, respectivamente.

Como se pudo observar a lo largo de esta sección, el panorama fiscal en América Latina ha venido mostrando cambios en su dinámica tributaria y de uso de los recursos. Los sistemas tributarios se han enfocado en reorientar la tributación hacia los impuestos directos y fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales. Estas dos decisiones están orientadas a abordar dos aspectos fundamentales: (i) los desequilibrios fiscales; y (ii) la promoción de una mayor equidad en la política fiscal en la región. La siguiente sección analiza en mayor detalle estos aspectos, evaluando en qué medida la política fiscal en la región ha logrado cumplir con sus objetivos de equidad y eficiencia.

3. Equidad y eficiencia de la política fiscal en América Latina

Lograr un equilibrio entre equidad y eficiencia en la política fiscal es fundamental para promover un desarrollo económico sostenible y justo en la región. La equidad se refiere a la

justicia e igualdad en la distribución de las cargas tributarias y el gasto público, mientras que la eficiencia busca minimizar las distorsiones que los impuestos puedan generar en la actividad económica y asegurar que el gasto público sea productivo. Uno de los principales desafíos ha sido encontrar un balance entre estas dos metas, ya que políticas que promueven la equidad pueden no ser eficientes, y viceversa. Las siguientes subsecciones evalúan en qué medida la política fiscal en América Latina logra redistribuir y promover el crecimiento económico en línea con los objetivos de equidad y eficiencia.

3.1 El papel redistributivo de la política fiscal

El sistema tributario y el gasto público determinan conjuntamente el potencial redistributivo de la política fiscal (Pineda *et al.*, 2023). Por un lado, el sistema tributario debería ser equitativo en la distribución de las cargas fiscales, dando trato igual a quienes se hallen en igualdad de circunstancias (equidad horizontal) y trato desigual a quienes se encuentran en circunstancias distintas (equidad vertical) (Jiménez, 2017). De manera similar, el gasto público debe propender por una mayor equidad a través de instrumentos como devoluciones de impuestos a los hogares más pobres, transferencias directas en efectivo y subsidios indirectos debidamente focalizados, así como una correcta focalización del gasto en las personas de menores ingresos.

Combinando datos de encuestas de hogares con cuentas fiscales y otros registros administrativos, los estudios sobre incidencia fiscal a la fecha encuentran que el sistema tributario y el gasto público en la región están aún lejos de cumplir su papel redistributivo. Estos trabajos estiman que la política fiscal, incluyendo el rol de los impuestos y el gasto público, logra reducir el coeficiente Gini en apenas entre 2 y 3 pp (Hanni *et al.*, 2015; Lustig, 2020; Lustig *et al.*, 2012). Estas magnitudes son pequeñas si se comparan con los resultados para Europa occidental, donde la política fiscal logra reducir el coeficiente Gini en alrededor de 15 pp (Lustig *et al.*, 2012). Al respecto Izquierdo *et al.* (2018) destacan el importante papel de la política fiscal en la reducción de la desigualdad. En particular, estos autores señalan que mientras en América Latina los impuestos directos y las transferencias reducen la desigualdad en el 4,7%, en los países desarrollados la reducción es de cerca del 38%. Entre las razones señaladas por los autores se destacan, por un lado, el tamaño de los impuestos y de las intervenciones del gasto, y por el otro la progresividad de estas intervenciones,

especialmente en el caso en el que los individuos no-pobres se ven beneficiados con subsidios o transferencias.

Un aspecto adicional por resaltar es que si bien los países que mayor gasto social ejecutan son los que más reducen la desigualdad (Argentina, Brasil y Uruguay), el tamaño es solo parte de la razón, ya que países europeos con los mismos niveles de gasto de estos tres países de América Latina, logran tener reducciones de la desigualdad cuatro veces mayores. Una de las principales razones para tales diferencias es la composición del gasto, en particular las pensiones (3,3% del PIB en América Latina versus 8,8% en la OCDE) y las transferencias monetarias (1,6% del PIB en América Latina versus 4,4% en la OCDE) (Izquierdo *et al.*, 2018). Por supuesto, debe tenerse en consideración que los dos grupos de países presentaron condiciones iniciales distintas que pueden afectar dichos resultados.

Además del efecto redistributivo limitado en la región, se presentan importantes heterogeneidades. En un análisis para 17 países, Lustig (2020) encuentra que el mayor efecto redistributivo se observa en Argentina, Uruguay y Brasil, mientras que los de menor redistribución son Honduras, Perú y Guatemala. En términos de pobreza, la política fiscal reduce la pobreza extrema en 12 países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Por su parte, en Bolivia, Guatemala y Nicaragua, los altos impuestos al consumo superan los beneficios provenientes de transferencias y subsidios, resultando en un aumento de la pobreza (Lustig, 2020).

El bajo desempeño redistributivo de la política fiscal en la región está explicado por la estructura y el tamaño de sus dos componentes principales, impuestos y gastos. Por un lado, la carga tributaria es baja y los sistemas tributarios en la mayoría de los países de la región no cumplen completamente con los criterios de equidad vertical y horizontal. De hecho, en algunos casos, los impuestos no reducen las desigualdades, sino que las acentúan (Pessino *et al.*, 2023). De manera similar, la cobertura de las transferencias sociales continúa siendo baja y su potencial para redistribuir es limitado en muchos casos debido a la precaria focalización (Lustig, 2020).

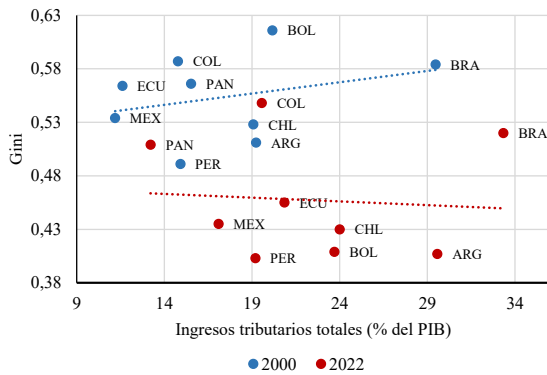
a) El rol de los impuestos

Sobre el sistema tributario, los impuestos indirectos, comúnmente clasificados como regresivos porque no tienen en cuenta la capacidad de pago de las personas, continúan representando una parte importante del recaudo en la región como se pudo observar en la sección anterior. La mayor participación la tienen los impuestos sobre bienes y servicios, que, al ser impuestos al consumo, representan una mayor proporción del ingreso de los hogares más pobres (Pessino *et al.*, 2023). Esta alta incidencia sobre los más pobres no solo hace que los impuestos al consumo sean desigualadores, sino que incluso aumenten la pobreza (Lustig, 2020; Lustig, 2014).

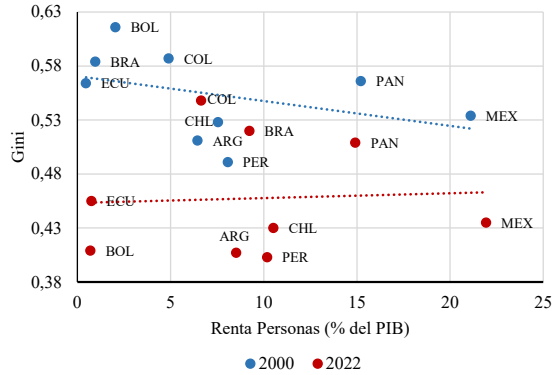
En cuanto a los impuestos directos, su impacto redistributivo se ve limitado por la baja participación del impuesto sobre la renta a las personas naturales, conocido por su carácter progresivo. Bergolo *et al.* (2023) señalan como algunos de los factores que influyen en la baja recaudación en este rubro: (i) las bajas tasas marginales máximas, (ii) la informalidad, (iii) la limitada administración tributaria; y (iv) la baja capacidad de las autoridades tributarias para aplicar la normativa. Sobre el primero, la mediana de la tasa marginal máxima en América Latina es de 30%, frente a una mediana de 46,6% para los países de la OCDE (Bergolo *et al.*, 2023). Por otro lado, la alta informalidad implica que una parte importante de los salarios en la parte alta de la distribución no se declaren (Bergolo *et al.*, 2023). Bergolo *et al.* (2020) encuentran que el 15,7% de los empleados en Uruguay subreportan el valor de sus salarios. Además, la alta evasión y la baja capacidad de hacer cumplir la norma erosionan aún más el recaudo de impuestos directos a las personas. Alstadsaeter *et al.* (2018) estiman que el equivalente al 13% del PIB de América Latina está en paraísos fiscales, superior a las estimaciones para el agregado de todas las regiones del mundo (9,8%). Para tener una idea más clara sobre el pobre desempeño de la política fiscal del lado del recaudo en la reducción de la desigualdad, el Gráfico 14 muestra la relación entre el Gini y algunos de los componentes del recaudo.

Gráfico 14. Relación entre el índice Gini y el recaudo
Países seleccionados de América Latina, 2000 vs 2022

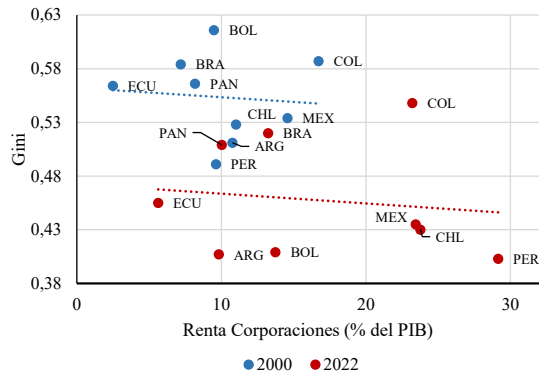
Ingresos tributarios totales



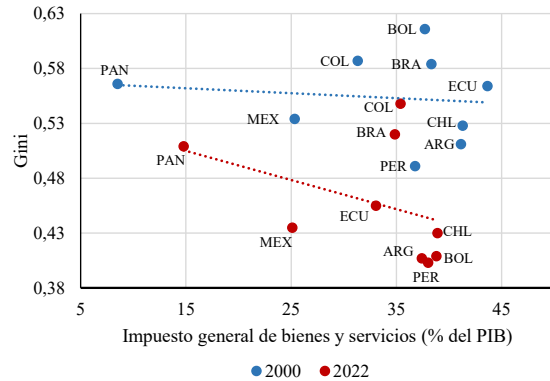
Renta de personas



Renta de corporaciones y empresas



Impuesto general de bienes y servicios



Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Nota: Los impuestos generales de bienes y servicios incluyen: impuestos sobre el valor agregado, sobre las ventas y otros impuestos generales sobre bienes y servicios.

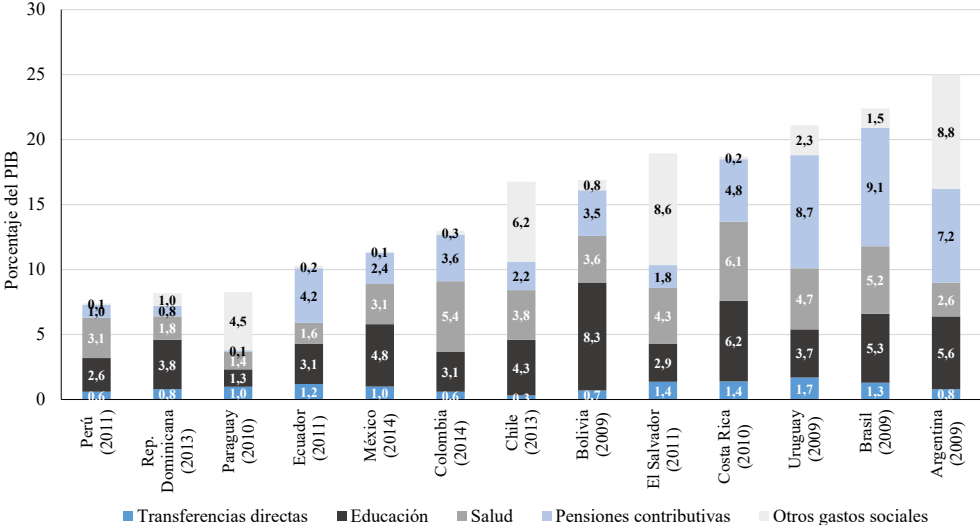
Si la política recaudatoria siguiera una dinámica igualadora la relación entre los ingresos tributarios y la desigualdad debería ser negativa. Para el caso de los principales países en América Latina, si bien existen heterogeneidades, lo que se observa es que, a pesar de algunos avances, los esfuerzos no son aún suficientes para que contribuyan sustancialmente como herramienta igualadora desde la política fiscal del lado del recaudo.

En síntesis, el sistema tributario por sí solo no logra redistribuir de forma significativa debido a la alta participación de los impuestos al consumo y la limitada recaudación de rubros progresivos como el impuesto sobre la renta a las personas naturales. Sin embargo, un análisis integral del efecto redistributivo de la política fiscal en la región debe considerar, además del sistema tributario, el rol del gasto público.

b) El rol del gasto

Dentro del gasto, las transferencias directas determinan parte importante del papel redistributivo de este componente. En particular, Hanni *et al.* (2015) encuentran que las transferencias directas en efectivo explican el 61% de la reducción de la desigualdad que logran impuestos y gastos en la región. No obstante, a pesar de su conocido rol igualador, su participación dentro del gasto público continúa siendo baja (Gráfico 15).

Gráfico 15. Composición del gasto social
Países seleccionados de América Latina, varios años
(% del PIB)

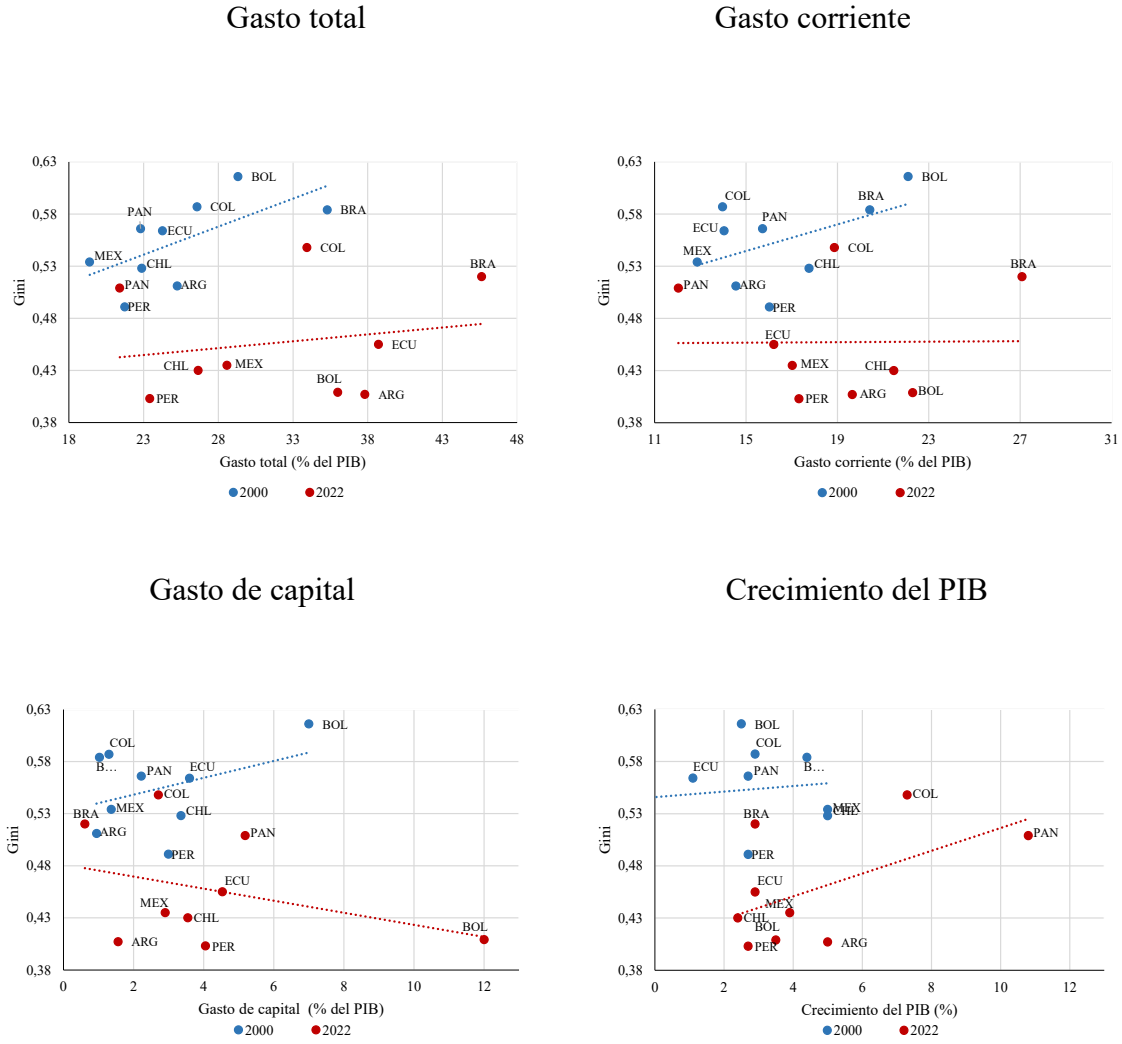


Fuente: Izquierdo *et al.*, 2018.

Lo que se puede observar es que, dentro de los principales países de la región, el tamaño de las transferencias monetarias directas está entre 0,3% (Chile) y 1,7% (Uruguay) del PIB, el rubro más bajo dentro del gasto social total. Por otro lado, aunque se observan heterogeneidades por país y sector, los gastos de mayor participación son en educación y salud, seguido por las pensiones contributivas. En el agregado, el país de mayor gasto social relativo al PIB es Argentina (25%, en 2009) y el de menor gasto social es Perú (7,7%, en 2011).

Para el caso de la cobertura e inversión en programas de transferencias condicionadas, estas aumentaron considerablemente en la región durante la década de 2000, estabilizándose después de 2010 y experimentando disminuciones en 2014 y 2015 (Cechini, 2017). En 2015, estos programas llegaban a un quinto de la población de la región con una inversión correspondiente al 0,33% del PIB regional (Cechini, 2017). Para lograr su rol redistributivo, más allá de crecer en tamaño, las transferencias deben ser progresivas y estar bien focalizadas. Lustig *et al.* (2012) encuentran que Brasil y Argentina logran una mayor redistribución porque tienen programas de transferencias bien focalizados y destinan un monto significativo a estos programas. Mientras tanto, en Perú, el impacto de las transferencias directas en efectivo es pequeño porque, aunque están bien focalizadas, el tamaño de las transferencias es bajo. El caso opuesto es Bolivia, donde el monto destinado a transferencias no es tan bajo, pero no están bien focalizadas. Esto lo que refleja es el bajo resultado redistributivo que tiene la política de gasto en América Latina (Gráfico 16).

Gráfico 16. Relación entre el índice Gini y el gasto y entre el Gini y el crecimiento del PIB
Países seleccionados de América Latina, 2000 vs 2022



Fuente: CEPAL, cálculos de los autores.

Para el caso del gasto, se observa que, si bien aún la política fiscal no contribuye lo suficiente para generar reducciones significativas en la desigualdad, se observan algunos cambios en el sentido adecuado desde inicios de siglo. Mientras en el año 2000 los aumentos en el gasto total y en sus dos componentes principales, gasto corriente y de capital, mostraban dinámicas desigualadoras, estas se han reducido, e incluso han tenido una tendencia igualadora en el caso del gasto de capital. Para el caso del crecimiento del PIB, los resultados son aún desalentadores, no solo por mostrar una relación positiva con la desigualdad, sino porque esta relación ha aumentado.

En el caso de las transferencias indirectas, los estudios sobre incidencia fiscal han encontrado que los gastos en educación y salud juegan un papel redistributivo importante. En particular, su alta participación dentro del gasto público resulta en un potencial redistributivo elevado (Lustig, 2014). Al respecto, la literatura encuentra que, en la década de 2010, la contribución marginal del gasto en educación y salud al efecto redistributivo total fue, en promedio, de 4,7 pp del coeficiente Gini (Lustig, 2020).

En síntesis, el análisis de impuestos y gastos revela que el limitado potencial redistributivo de la política fiscal en América Latina se debe principalmente a la baja participación del impuesto de renta a las personas naturales y el limitado desarrollo de las transferencias monetarias directas. Por el lado del gasto, sobresale la baja calidad y la inadecuada focalización, en particular en los sectores de salud y educación (Izquierdo *et al.*, 2018). Estos autores encuentran que los países de la región podrían mejorar los resultados del sector salud con el mismo presupuesto (cerca del 4% del PIB para el promedio de la región) que ejecutan en este momento, pero mediante una mejor focalización y haciendo cambios en pro de un gasto más eficiente. Por el lado del gasto en educación, las recomendaciones de los autores están orientadas también hacia la focalización y calidad del gasto que se puede lograr con mayor y mejor formación docente, ajustes de ingresos por desempeño y con medidas de rendición de cuentas con el propósito de reducir la corrupción. De acuerdo con las proyecciones, se espera que en los países de América Latina el gasto público relacionado con las jubilaciones, la educación y la salud pase del 16% al 27% del PIB a 2065. Dentro de estos sectores el primero será el de mayor participación (8 pp), seguido del gasto en salud (5,2 pp) y el de educación (1,6 pp) (Izquierdo *et al.*, 2018).

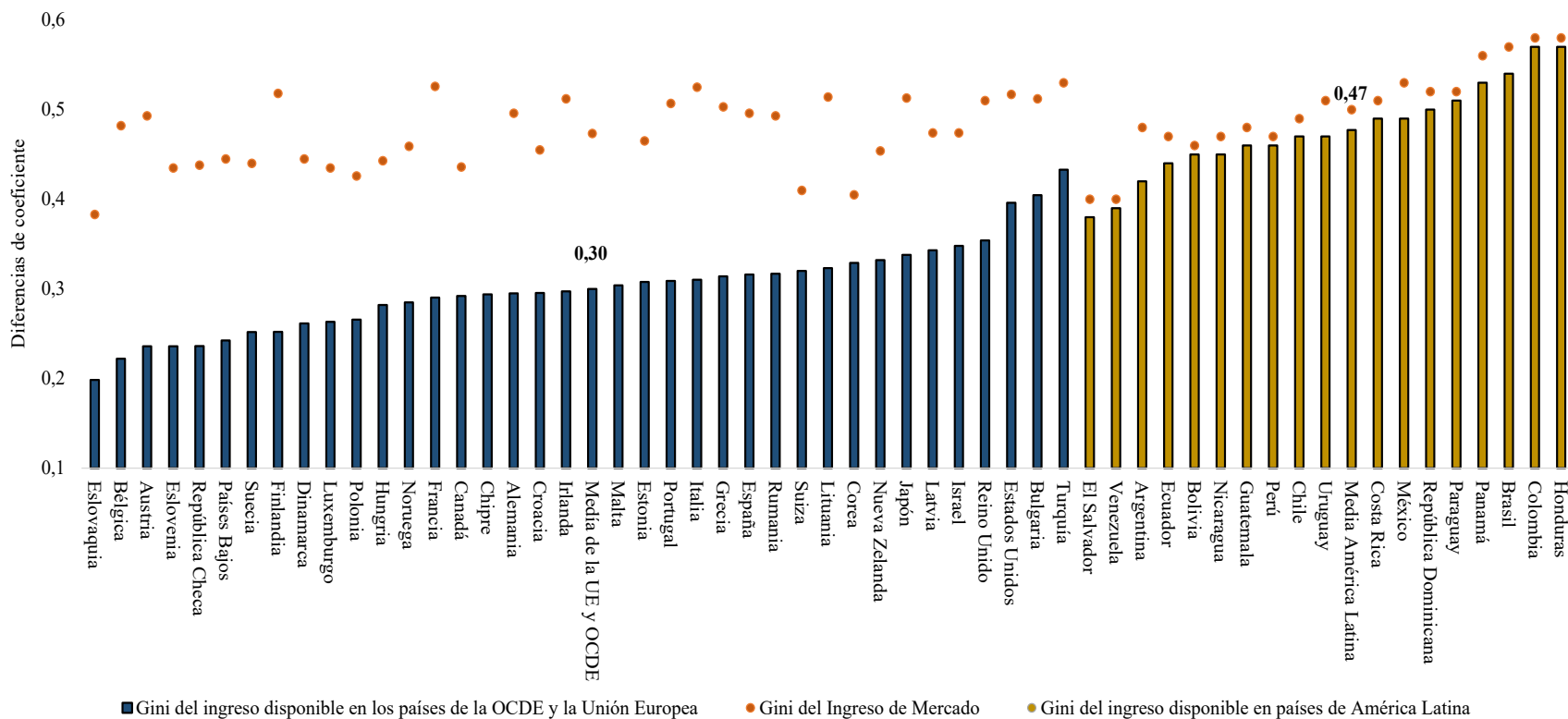
Otros factores transversales que también contribuyen a la ineficiencia de la política fiscal en lo social y que restringen aún más la progresividad del sistema son la alta informalidad, los beneficios tributarios que favorecen a los más ricos y la alta evasión y elusión (Pessino *et al.*, 2023).

c) Incidencia de la política fiscal

Las dos subsecciones previas estuvieron enfocadas en analizar independientemente el papel del ingreso y el gasto en la desigualdad, y cómo cada uno de estos componentes de la política fiscal ha contribuido a este propósito. Esta subsección tiene el objetivo de tener una lectura general que resume los resultados generales de la política fiscal en materia de redistribución para los países de América Latina. Para ello, siguiendo a Izquierdo *et al.* (2018) se actualizó para cada país el Gini de mercado y el Gini del ingreso disponible, aquel que incluye las transferencias monetarias y al que se le restan los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social. El Gráfico 17 muestra los resultados para los países de América Latina y una comparación con los países de la OCDE.

Lo primero que se observa es que la desigualdad en el ingreso de mercado, a pesar de las diferencias esperadas en los países individuales, es muy similar en los dos grupos de países, en donde la desigualdad es ligeramente superior en los países de América Latina (promedio=0,50) en comparación con los países de la OCDE y la Unión Europea (promedio=0,47). Sin embargo, cuando se considera el efecto de la política fiscal, tanto del lado del gasto como de los impuestos (ingreso disponible), la diferencia es sustancial, con una media del Gini para los países de América Latina de 0,48 y de 0,30 para los europeos y de la OCDE. Estos resultados implican que mientras en el primer grupo de países la política fiscal reduce en tan solo 2 pp la desigualdad, en el grupo de países de mayor desarrollo lo hace en cerca de 17 pp. Para los países individuales de la región, Argentina, Uruguay y México son los que mayores reducciones en la desigualdad alcanzan a través de la política fiscal, con reducciones en el Gini de 6 pp, 4 pp y 4 pp, respectivamente. Izquierdo *et al.*, (2018) argumentan que dentro de las principales razones de estos resultados están el tamaño de la carga fiscal por un lado y del gasto social por el otro, y la progresividad de cada una de estas intervenciones.

Gráfico 17. Desigualdad antes y después de la política fiscal
Países seleccionados de América Latina de la OCDE y la Unión Europea
(Años: OCDE y Unión Europea entre 2020 y 2023; América Latina entre 2010 y 2018)

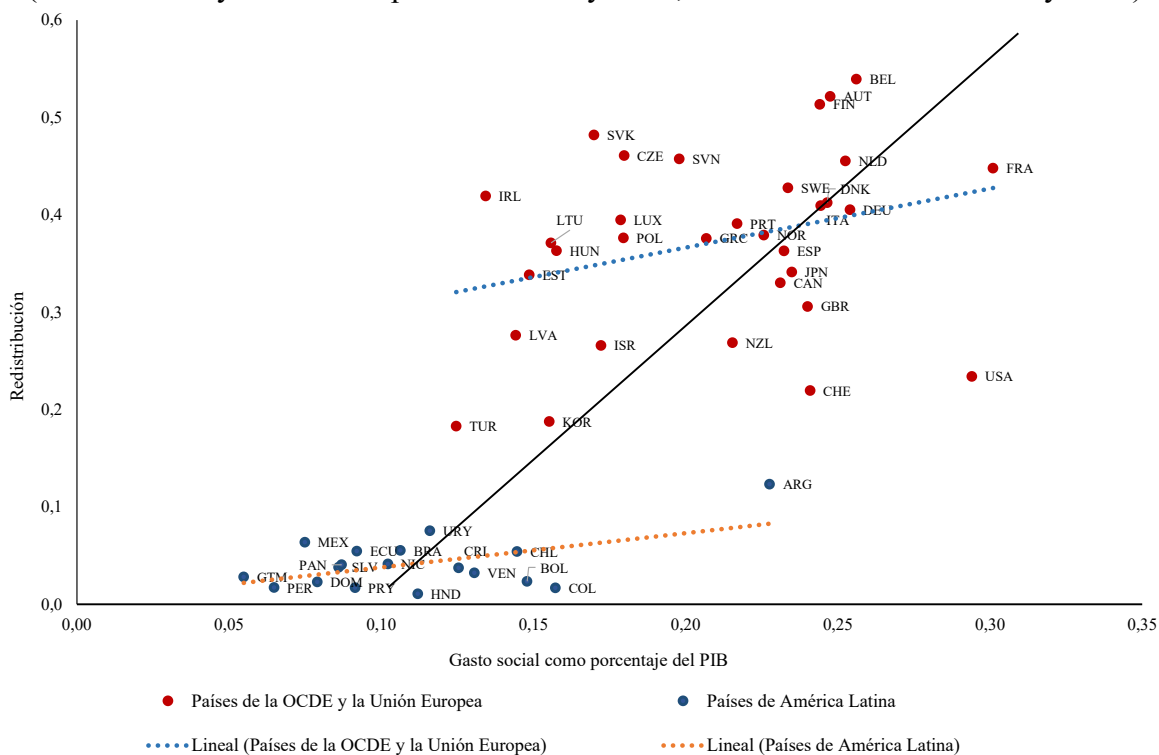


Fuente: Izquierdo *et al.*, 2018, con información actualizada del Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. La información disponible de algunos de los países tuvo como fuente: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco *et al.*, 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar *et al.*, de próxima publicación); Colombia (Mélendez *et al.*, 2021); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera *et al.*, 2016); Ecuador (Llerena Pinto *et al.*, 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016); Honduras (ICEFI, 2016); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016); Paraguay (Higgins *et al.*, 2013; Giménez *et al.*, 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli *et al.*, 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017); EUROMOD No. F6.0 (2007-2010); c) para los países pertenecientes a la Unión Europea y OECDstat para los países de la OCDE.

Nota: El ingreso disponible se calcula como: ingreso de mercado + transferencias monetarias – impuestos directos – contribuciones sociales.

Sobre el primer aspecto, en la literatura se ha discutido la importancia del tamaño del gasto social y la relación que guarda con la redistribución, ésta última definida como la diferencia entre la desigualdad del ingreso de mercado y la desigualdad del ingreso disponible (Izquierdo *et al.*, 2018). Con el fin de tener una idea al respecto, el Gráfico 18 muestra la dispersión entre el indicador de redistribución y el tamaño del gasto social.

Gráfico 18. Relación entre la redistribución y el gasto social
Países seleccionados de América Latina de la OCDE y la Unión Europea
(Años: OCDE y Unión Europea entre 2020 y 2023; América Latina entre 2010 y 2018)



Fuente: Izquierdo *et al.*, 2018, con información actualizada del Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. La información disponible de algunos de los países tuvo como fuente: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco *et al.*, 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar *et al.*, de próxima publicación); Colombia (Mélendez *et al.*, 2021); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera *et al.*, 2016); Ecuador (Llerena Pinto *et al.*, 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016); Honduras (ICEFI, 2016); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016); Paraguay (Higgins *et al.*, 2013; Giménez *et al.*, 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli *et al.*, 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017); EUROMOD No. F6.0 (2007-2010); c) para los países pertenecientes a la Unión Europea y OECDstat para los países de la OCDE.

Nota: El indicador de redistribución se calcula como la diferencia entre el Gini del ingreso de mercado y el Gini del ingreso disponible.

De estos resultados se observan varias características interesantes. La primera es que, al considerar a todos los países desarrollados y en desarrollo, existe una relación directa entre la redistribución y el tamaño del gasto social, en donde los países que más gasto social

ejecutan (desarrollados) son los que mayor redistribución alcanzan a través de su política fiscal. Sin embargo, al considerar estos dos grupos de países separadamente, la correlación es baja, aunque mayor en el caso de los más desarrollados los cuales alcanzan mayores niveles de redistribución. En América Latina los que se destacan por alcanzar una mayor redistribución son Argentina (12%), Uruguay (8%), México (6%) y Brasil (6%), el primero de ellos también con el mayor gasto social de la región (23%). Dos países que se destacan por la poca efectividad de su política fiscal en lograr niveles consistentes de redistribución son Colombia y Bolivia, ya que a pesar de ocupar el segundo y tercer lugar en tamaño del gasto social (16% y 15% del PIB, respectivamente) alcanzan los más bajos niveles de redistribución (2% en ambos casos). Estos resultados son modestos si se considera no solo el gasto social en los países más desarrollados sino los alcances en materia de redistribución. Por ejemplo, en Francia el gasto social alcanza el 30% del PIB y una redistribución del 45%.

Las razones de estas diferencias son no solamente el tamaño de los componentes del gasto social, sino la composición de cada uno. Esto es especialmente cierto en el caso de América Latina en el gasto de pensiones y las transferencias monetarias directas. No menos importante es el gasto en salud y educación, el cual es entre un 20% y un 50% mayor en los países desarrollados que en América Latina.

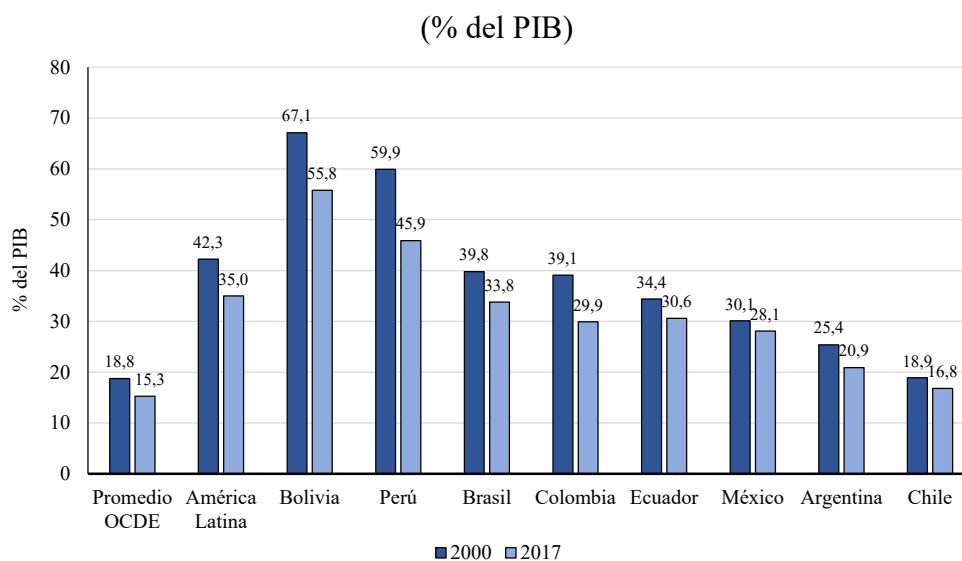
3.2 Impacto económico de la política fiscal

Además de redistribuir, la política fiscal debe buscar minimizar las distorsiones de los impuestos en la actividad económica y potenciar el rol del gasto público en la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y la productividad. Por un lado, los impuestos pueden generar distorsiones en los mercados, afectando precios relativos y modificando decisiones de consumo e inversión, tanto de personas como de empresas. Adicionalmente, el gasto contracíclico, y la inversión en infraestructura y capital humano son algunos de los instrumentos del gasto que pueden incidir positivamente en la actividad económica.

En cuanto a los impuestos, ante la dificultad de observar y gravar la riqueza de los más ricos, como se observó en la sección anterior, la mayor carga de los impuestos de renta en la región ha tendido a recaer sobre las empresas. En particular, a pesar del carácter progresivo de este impuesto en la región (Pessino *et al.*, 2023), diversos estudios han evidenciado los efectos

negativos de este tributo sobre la inversión, el crecimiento económico, e incluso los trabajadores. Al respecto es importante mencionar que los impuestos solo recaen sobre una parte de las actividades de la economía, dejando de lado todas las actividades informales, o lo que se conoce como *shadow economy*, la cual en los países subdesarrollados y en desarrollo representa una parte significativa de la economía. El cálculo para aproximar cuánto le cuestan estas actividades informales a una economía ha sido siempre un desafío. Una de las estimaciones más recientes es la de Medina y Schneider (2019), quienes definen la economía informal o *shadow economy* como todas aquellas actividades ocultas de las autoridades oficiales bien sea por razones institucionales, regulatorias o monetarias. El Gráfico 19 muestra el tamaño de la economía informal para varios países de América Latina.

Gráfico 19. Tamaño de la economía informal o *shadow economy*
Países seleccionados de América Latina, 2000 vs 2017



Fuente: elaboración de los autores con base en Medina y Schneider (2019).

Lo que se puede observar es que el tamaño de la economía informal es significativo y que, a pesar de las reducciones que ha tenido, sigue siendo alta cuando se compara con los países de mayor desarrollo. Por ejemplo, para 2017 el tamaño de la economía informal en América Latina alcanzó a representar el 35% del PIB, mientras que para el promedio de los países de la OCDE era menos de la mitad (15,3%). El mayor tamaño relativo de la economía informal en la región lo tiene Bolivia, con cerca del 55,8% del PIB en 2017, mientras que el de menor

tamaño lo tiene Chile (16,8%). En el caso de Chile estos resultados son consistentes con los resultados encontrados en la sección 2 en la que se observa la importante carga tributaria, muy cercana a países como Brasil y Argentina y, para el caso particular de los impuestos directos, la más alta carga tributaria de toda la región (11,7% del PIB).

Acerca de la relación entre la carga tributaria y el crecimiento de la economía Acosta *et al.* (2022), usando datos para 16 países de la región, encuentran que el impuesto de renta a las sociedades tiene un impacto negativo en el crecimiento del PIB per cápita en la región. De manera similar, Canavire *et al.* (2013) estiman efectos negativos del impuesto de renta a las empresas sobre el crecimiento económico de Argentina, México y Chile. En general, las empresas en América Latina enfrentan cargas tributarias totales elevadas que afectan la inversión y el desarrollo del sector privado (Pineda *et al.*, 2023).

En línea con los resultados encontrados para la región, estudios recientes para Estados Unidos y Canadá encuentran que recortes en los impuestos de renta a las sociedades tienen efectos positivos en las empresas y sus trabajadores. Kennedy *et al.* (2022) concluyen que reducciones en los impuestos de renta a las empresas en Estados Unidos generan aumentos en ventas, utilidades, inversión y empleo. De manera similar, Duan y Moon (2023) señalan que recortes de impuesto de renta a empresas pequeñas en Canadá resultan en mayores ingresos para los trabajadores, lo cual está directamente relacionado con mayores utilidades en las empresas.

Similar al caso del impuesto sobre la renta, la alta participación de las contribuciones a seguridad social constituye un reto a la hora de minimizar las distorsiones que genera el sistema tributario. En un estudio realizado para 15 países de la región, Lora *et al.* (2012) encuentran que los impuestos a la nómina reducen el empleo y aumentan los costos laborales cuando sus beneficios no son valorados por los trabajadores. Estos resultados coinciden con lo encontrado por estudios realizados al interior de países. Bernal *et al.* (2014) evalúan una reforma de Colombia en 2012 que redujo los impuestos a la nómina y las contribuciones a salud, mientras aumentaba los impuestos de renta a las empresas. Estos autores muestran efectos positivos de la reforma sobre el empleo y los salarios. En línea con estos resultados, Kugler *et al.* (2017) estiman aumentos en el empleo formal explicados por esta misma

reforma. De manera similar, en el caso de Argentina, Cruces *et al.* (2010) encuentran que recortes a las contribuciones a seguridad social, a pesar de no tener efectos sobre el empleo, sí afectan positivamente los salarios.

En cuanto a los gastos, estos pueden incidir de diversas formas en la actividad económica, siendo una de ellas la ejecución de política fiscal contracíclica. Desafortunadamente y contrario a lo deseado, el gasto público en América Latina se caracteriza por su procíclicidad y por amplificar la volatilidad de la actividad económica (Pineda *et al.*, 2023). Los gobiernos en la región son más propensos a aumentar el gasto público en periodos de expansión y a recortarlo durante las recesiones (Vegh y Vuletin, 2014, 2015). Esta procíclicidad se profundiza aún más con los bajos multiplicadores fiscales en la región y la alta informalidad, los cuales representan obstáculos para la ejecución de gasto contracíclico en periodos de recesión (IMF, 2018; Lemaire, 2020).

Por último, la baja participación del gasto de inversión y su limitada eficiencia contribuyen a la poca incidencia del gasto público sobre la actividad económica. El monto y la calidad del gasto público en sectores como infraestructura, servicios públicos y capital humano son insumos esenciales para atraer inversiones a la región y promover el crecimiento económico (Pineda *et al.*, 2023). En particular, a pesar del importante crecimiento del gasto público en la región impulsado por el auge de materias primas de los 2000, este ha estado sesgado hacia gasto corriente con un bajo dinamismo en el gasto de capital. Mientras que el crecimiento del gasto de capital per cápita en las últimas décadas ha sido casi nulo en la región, el gasto corriente ha aumentado en aproximadamente 72% entre los ochenta y la década del 2010 (Izquierdo *et al.*, 2018). Este sesgo hacia gasto corriente puede ser problemático por al menos dos razones: (i) los multiplicadores de gasto de capital son más altos que los de gasto corriente, es decir que estos tienen un mayor potencial de impulsar el crecimiento económico; y (ii) la inversión privada puede ser baja cuando la provisión de capital público como vías, puertos e infraestructura en general es insuficiente.

Algunos factores han sido señalados como determinantes del bajo gasto de capital y su limitada eficiencia. Ardanáz e Izquierdo (2022) señala que la procíclicidad de la política fiscal en la región promueve la baja participación del gasto de capital. En particular, mientras

que en tiempos de bajo crecimiento económico es el gasto de capital el que se ajusta, en las partes altas del ciclo económico aumenta mucho más el gasto corriente que el de capital. Por su parte, Izquierdo *et al.* (2018) también señalan que la confianza en los políticos puede sesgar las preferencias hacia un gasto corriente seguro en el corto plazo, en vez de inclinarlas hacia un gasto inseguro a largo plazo, pero quizás más rentable como la infraestructura. Esta falta de confianza puede estar además relacionada con los altos índices de corrupción en la región que reducen la eficiencia en el gasto público. En particular, los gastos de capital presentan una oportunidad de extracción de rentas; por ejemplo, a través del cobro de elevados sobornos en grandes proyectos de infraestructura (Mauro, 1998). Al respecto, la iniciativa de transparencia del sector de la construcción (CoST, por sus siglas en inglés), estima que entre un 10% y un 30% de la inversión en proyectos de construcción financiados con dinero público en la región pueden perderse debido a la mala gestión y a la corrupción.

Relacionado con lo anterior, está la pregunta de cuánto pierden las economías de la región por ineficiencia en la ejecución del gasto público. Los cálculos más recientes de medición de ineficiencia técnica del gasto para algunos países de América Latina (mediante el uso de análisis de frontera e indicadores costo-beneficio) encuentran pérdidas significativas en salud, asistencia social, aseguramiento social y educación. Por ejemplo, para el caso de salud, la pérdida en la expectativa de vida más alta se observa en Brasil (2,4 años), seguido de México (1,5 años), Uruguay (1,4 años), Perú (1,1 años), Colombia (0,75 años) y Chile (0,70 años) (Celasun *et al.*, 2015). En términos de la valoración económica de todos los sectores, estos autores calculan lo que se ahorraría cada país por reducción de las ineficiencias en la ejecución del gasto. Los mayores ahorros como porcentaje del PIB se darían en Brasil (3,3%) y Colombia (3,0%), seguidos por México (2,0%), Perú (1,4%) y Chile (1,0%).

En síntesis, la evidencia sobre el papel redistributivo y el impacto económico de la política fiscal revelan que la región aún está lejos de lograr sus objetivos de equidad y eficiencia. La baja carga tributaria y su estructura regresiva limitan el impacto redistributivo de la política fiscal, el cual se ve profundizado por la baja cobertura y aún limitada focalización no solo de las transferencias sino del gasto en general. Finalmente, algunos impuestos como el de renta a las sociedades y las contribuciones a seguridad social generan distorsiones en la actividad

económica, las cuales no son compensadas por el gasto, el cual se caracteriza por su procíclicidad y baja incidencia en la actividad económica.

4. Hacia un sistema tributario más justo, equitativo y eficiente

Una vez presentado el diagnóstico de la situación fiscal de América Latina y la incidencia económica y redistributiva de su política fiscal, esta sección resume algunas políticas que podrían contribuir a la construcción de un sistema tributario más justo, equitativo y eficiente en la región.

El primer eje importante es el aumento de la recaudación tributaria con el objetivo de que se acerque cada vez más a su potencial, y que procure una mayor progresividad y eficiencia en un contexto de alta informalidad e ilegalidad (Pessino *et al.*, 2023; Hanappi *et al.*, 2023)¹¹. En cuanto a las estrategias que se pueden implementar para aumentar la carga tributaria se destacan: (i) la tributación digital¹²; (ii) el fortalecimiento y modernización de la administración tributaria; (iii) la reducción de la evasión mediante el uso generalizado de la facturación electrónica y el menor uso del dinero en efectivo, incluso en transacciones de pequeños montos; (iv) la implementación del impuesto global mínimo propuesto por la OCDE para las empresas multinacionales que cumplan ciertas condiciones¹³; y (v) el fortalecimiento y aumento de la autonomía subnacional a través de los impuestos a su cargo, como por ejemplo el impuesto a la propiedad raíz y los cobros por valorización; otro mecanismo relacionado podría estar orientado al cobro del ICA a plataformas de arriendo de propiedades de corta estancia, así como todas las transacciones digitales que hoy no pagan impuestos.

¹¹ Al respecto de la informalidad, la literatura ha mostrado cómo ésta es capaz de modificar el efecto de los multiplicadores fiscales (Lemaire, 2021). En particular para América Latina los multiplicadores basados en gasto e impuestos son recesivos.

¹² Ya muchos países tienen implementado algunas medidas de tributación a las actividades digitales, en particular a través del IVA. Para el caso de países de América Latina las tasas impuestas son: Argentina (21%); Chile (19%); Colombia (19%); Ecuador (12%); México (16%); Uruguay (22%). Los años de aplicación son: 2018 para Colombia, Argentina y Uruguay) y 2020 para los demás países (Gómez y Morán, 2020).

¹³ Esta propuesta surge del rápido crecimiento y desafíos impositivos que ha mostrado la economía digital. La idea de este impuesto es que se establezca una tarifa mínima que las grandes empresas multinacionales deberán pagar en todos los países en donde tienen operaciones y de acuerdo con la jurisdicción tributaria de cada país. Para ver ejemplos detallados que ha preparado la OCDE se puede consultar OECD (2024).

En cuanto a la implementación de un sistema tributario más equitativo se destacan las siguientes estrategias: (i) eliminación de las exenciones del IVA y devolución a los hogares más pobres, para lo cual es necesario tener un sistema de información completo y robusto de contribuyentes y beneficiarios¹⁴; la literatura ha mencionado también la opción de implementar lo que se conoce como el IVA personalizado, el cual consiste en generalizar la base tributaria, que se tenga una tarifa uniforme y que se realicen las correspondientes devoluciones del impuesto a los hogares más pobres (Barreix *et al.*, 2022); (ii) complementando la estrategia anterior, y en pro de la reducción de disparidades de género, es deseable que se implemente la reducción del impuesto a las ventas a los productos esenciales cuyo consumo sea mayoritariamente hecho por parte de mujeres; (iii) hacer los ajustes necesarios sobre las tarifas y las bases tributarias del impuesto de renta a las personas naturales para maximizar su potencial redistributivo (OCDE, 2024)¹⁵; y (iv) la implementación eficaz del impuesto al patrimonio, el cual puede contribuir también a una mayor progresividad del sistema (Barreix *et al.*, 2023)¹⁶. En cuanto a la eficiencia tributaria es deseable: (i) definir acciones que minimicen las distorsiones generadas por los aportes a seguridad social; (ii) disminuir la carga tributaria a las empresas; y (iii) sistemas fiscales con bases tributarias más amplias y diseños impositivos más sencillos.

En este último punto es importante mencionar que muchos sistemas tributarios en la región son muy complejos a razón de las múltiples exenciones a personas naturales y jurídicas de distintos sectores económicos que distorsionan la asignación de recursos y sus efectos redistributivos (Corbacho *et al.*, 2013). Los sistemas tributarios complejos hacen más costoso el pago de impuestos por los múltiples trámites y facilitan la captura de rentas por funcionarios inescrupulosos. Por estas razones, son deseables sistemas tributarios que faciliten el cumplimiento de las normas tributarias y ahorren tiempo a los contribuyentes.

¹⁴ En el caso del IVA es importante mencionar que su carácter regresivo aumenta la desigualdad llevando a los gobiernos a otorgar tratamiento especial (excepciones o reducciones) a cierto tipo de bienes lo cual, junto con la evasión, limitan la capacidad del gobierno para implementar programas sociales que mejoren el bienestar de la población (Rasteletti y Saravia, 2023).

¹⁵ Según cálculos de la OCDE el efecto redistributivo de este impuesto en América Latina es de tan solo el 2% comparado con el efecto en países desarrollados de la Unión Europea del 12%.

¹⁶ Las limitaciones que usualmente enfrenta este impuesto son las bases estrechas, múltiples exenciones y la evasión fiscal.

En un estudio al respecto Concha *et al.* (2003) evidencian para América Latina el bajo poder redistributivo de la política fiscal. Destacan el caso de Chile por contar con el mejor perfil tributario, con bajas tasas de evasión y elusión y con dos características importantes: (i) un efecto redistributivo de su política fiscal acorde a sus características; y (ii) un alto aporte tributario al gasto. Para los demás países los hallazgos son heterogéneos, de donde se destacan Brasil por su política fiscal más progresiva que el promedio, Argentina por su alto efecto redistributivo de la política fiscal, y Perú por sus altas tasas de evasión y elusión y un bajo efecto redistributivo. Otro caso particular es el de Colombia, por cuenta de una estructura tributaria orientada a la progresividad, pero con un bajo efecto redistributivo a razón de que la mayor carga tributaria directa recae sobre las empresas y no sobre los individuos (Concha *et al.*, 2022). Una de las recomendaciones derivadas de los resultados de estos autores es que se aumente la participación de los impuestos directos, lo cual contribuiría a mejorar la progresividad, siempre que esté orientado al ingreso total, y con un reducido número de casos de tarifas diferencias en todos los tributos.

Para el caso particular de la focalización del gasto, Meléndez *et al.* (2021) calculan la proporción de las transferencias que se le asignan a los hogares no pobres en algunos países en América Latina. En orden descendiente se tiene a Brasil (73,8%), Colombia (48,5%), México (49,9%) y Perú (24,8%)¹⁷. Los cálculos empeoran significativamente para algunos países cuando a las transferencias se le suman las pensiones: Colombia (75,3%), México (73,9%) y Perú (80,6%).

El segundo componente de acción que se ha mencionado recurrentemente en la literatura está relacionado con el gasto, y en cómo mejorar su calidad y eficiencia para promover la equidad e impulsar la actividad económica (Corbacho *et al.*, 2013; Ardanáz e Izquierdo, 2022; Galeano *et al.*, 2021; Izquierdo *et al.*, 2019; Izquierdo *et al.*, 2018). Dentro de esta propuesta se destacan al menos tres estrategias. La primera tiene que ver con el aumento de la inversión como proporción del PIB, logrando un aumento de la participación del sector privado en las inversiones de los diferentes niveles del gobierno. Esto puede materializarse a través de las asociaciones público-privadas que han demostrado ser un mecanismo eficaz para la movilización de recursos que de otro modo no podría ser posible por la restricción

¹⁷ Los datos corresponden a los años 2009, 2014, 2014 y 2011, respectivamente.

presupuestal que enfrenta el sector público (Simón *et al.*, 2021). Esta estrategia es particularmente importante si se considera que para los países en desarrollo con bajos niveles de gasto de capital, los multiplicadores de inversión son particularmente elevados (Izquierdo *et al.*, 2019).

Una segunda estrategia dentro de este componente de acción es priorizar políticas fiscales contracíclicas en los diferentes niveles de gobierno hasta donde sus facultades o autonomía fiscal lo permitan. La contraciclicidad puede promoverse mediante la implementación de estabilizadores como los seguros de desempleo y programas sociales y de seguridad social, y que estos cuenten con mecanismos de indexación. A nivel subnacional, para el caso particular de un país en desarrollo como Colombia con alto grado de autonomía, se ha demostrado que las reglas fiscales subnacionales funcionaron como un instrumento eficaz en la reducción de la prociclicidad fiscal (Ricciulli *et al.*, 2021; Pérez *et al.*, 2024).

La tercera, relacionada directamente con la calidad del gasto, aparte de los elementos discutidos en secciones anteriores, es fundamental que los gobiernos tanto centrales como subnacionales, implementen más y mejores medidas para alcanzar una mayor transparencia en los procesos de contratación. Por ejemplo, a través del diseño de sistemas de rendición de cuentas por medio de los cuales los ciudadanos participan activamente en el seguimiento y control de la ejecución de los recursos (Bonet y Pérez, 2018; Izquierdo *et al.*, 2018). Es importante recordar que la permisividad y opacidad en lo relacionado con el gasto, su contratación y ejecución, termina siendo permeado por la captura de rentas.

Para terminar, un último eje de acción está relacionado con el fenómeno que ha venido cobrando gran relevancia en la realidad de todas las economías del mundo, el cambio climático, en donde América Latina juega un papel significativo por sus riquezas naturales y biodiversidad. La literatura al respecto ha identificado que las principales reformas a la estructura tributaria deben estar orientadas a desalentar las emisiones de carbono y, en general, al no uso de combustibles contaminantes (IMF, 2019; Gaspar *et al.*, 2019)¹⁸. En particular, establecer un impuesto por tonelada de emisiones de carbono producidas,

¹⁸ Es importante destacar que los cobros por las emisiones contaminantes no deben establecerse solamente sobre las actividades de transporte o generación de energía, sino que debe ser transversal a las actividades de los sectores primario, secundario o terciario que generen contaminación (IMF, 2019, 2023).

definiendo estrategias que protejan los ingresos y la capacidad adquisitiva de los hogares, ya que este tipo de impuestos viene acompañado de desafíos en términos inflacionarios para los hogares por los aumentos en los pagos por el consumo de energía eléctrica y los costos de la gasolina¹⁹. El Fondo Monetario Internacional ha estimado que, en promedio, el precio que se paga por tonelada de carbono actualmente es de cerca de US\$2, un monto muy bajo si se compara con el rango de US\$25-\$50, que si se aplicara a los países de mayor desarrollo reduciría las emisiones en un 100% (IMF, 2019). El reto por parte de las autoridades está en la adecuada utilización de estos recursos, por ejemplo, estableciendo sistemas de información robustos que permitan realizar devoluciones de impuestos a los hogares más afectados y, adicionalmente, realizar inversiones en energías limpias.

5. Comentarios finales

A lo largo del presente documento se realizó un análisis actualizado de la situación fiscal de América Latina, así como de la incidencia económica y social de su política fiscal en las últimas dos décadas. Con base en estos hallazgos, y en la revisión de literatura, se identificaron algunos ejes de acción claves para la construcción de un sistema tributario más justo, eficiente y equitativo en la región.

Los resultados revelan la prevalencia de los impuestos indirectos, especialmente los impuestos a las ventas y al valor agregado durante las últimas décadas que, sin embargo, han venido reduciendo su participación sistemáticamente a lo largo del tiempo. Por el lado del gasto, se encontró que este ha tenido una dinámica positiva a lo largo de las dos últimas décadas, con aumentos comparativamente mayores en el nivel subnacional que el central. Otro aspecto importante es que el gasto corriente continúa siendo significativamente mayor que el de capital, el cual ha tenido incluso una tendencia a la baja en la última década. En términos de la autonomía de los gobiernos subnacionales, se encontró que esta es mayor en el gasto que en los impuestos, y que, si bien esta es aún modesta, ha venido aumentando en el tiempo.

¹⁹ Según cálculos del Fondo Monetario Internacional, la senda del impuesto al carbono que debería imponerse en los países de mayor contaminación debería alcanzar una meta de US\$75/ton en 2030 (IMF, 2019). Con base en estos resultados, los autores estiman que esto generaría aumentos en las tarifas de energía eléctrica de hogares de aproximadamente el 45%.

Esta estructura fiscal y las dinámicas de impuestos y gastos en las últimas dos décadas han determinado el rol redistributivo y la incidencia de la política fiscal en la actividad económica. Por un lado, la baja carga tributaria, la prevalencia de impuestos al consumo y la aún baja participación del impuesto de renta a las personas naturales, limitan el impacto redistributivo de los tributos, el cual se ve profundizado por la baja cobertura y aún limitada focalización de transferencias directas. Además, la alta carga tributaria a las empresas, por medio de impuestos de renta y contribuciones a seguridad social, generan distorsiones en la actividad económica, las cuales no son compensadas por el gasto, el cual se caracteriza por su prociclicidad.

Para avanzar hacia la construcción de un sistema tributario más justo, equitativo y eficiente, se identifican cuatro ejes de acción: (i) el aumento de la carga tributaria procurando mayor progresividad y eficiencia; (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto para potenciar su rol redistributivo y su impacto en la actividad económica; (iii) avanzar en sistemas tributarios que consideren la reducción de disparidades de género; y (iv) implementar políticas fiscales para combatir el cambio climático. Además, se identifican algunos elementos transversales a estos ejes de acción como la modernización de los sistemas de información, la reducción de incentivos a la informalidad y la evasión, y el aumento de la autonomía fiscal para reducir los desequilibrios y aprovechar su potencial de ejecución de los recursos. Este último elemento, no solamente ayudaría a aumentar la inversión, sino a incrementar su potencial redistributivo, reduciendo las desigualdades y mejorando el bienestar de la población.

Referencias

- Acevedo, I., Castellani, F., Lotti, G., & Székely, M. (2021). *Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: Implicaciones y opciones de amortiguamiento*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003220>
- Acosta, S., Pienknagura, S., & Pizzinelli, C. (2022). Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America and the Caribbean. *IMF Working Paper*, 22(8). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Tax-Policy-for-Inclusive-Growth-in-Latin-America-and-the-Caribbean-511829>
- Alstadsaeter, A., Johannesen, N., & Zucman, G., (2019). Tax Evasion and Inequality. *American Economic Review*, 109(6), 2073-2103. <https://doi.org/10.1257/aer.20172043>
- ANC (Asamblea Nacional Constituyente). (2008). Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo N°. 0. Publicación en el Registro Oficial 449 de Fecha 20 de octubre de 2008. Última reforma 13 de junio de 2011. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf>
- Ardanaz, M.; Izquierdo, A. (2022). “Current expenditure upswings in good times and public investment downswings in bad times? New evidence from developing countries”. *Journal of Comparative Economics*, 50(1), 118-134. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2021.06.002>
- Ávila, J.; Cruz Lasso, A. (2015). Colombia. Estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012. Documento Web, No 057. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/cuadernodetrabajo.aspx>
- Barreix, A.; Bes, M.; Fonseca, O.; Fontañez, M.; Morán, D.; Pineda, E.; Roca, J. (2022). El IVA personalizado revisado: una herramienta para la consolidación fiscal con equidad. *Documento para Discusión* No. IDB-DP-939. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004147>
- Barreix, A.; Bès, M.; González, U.; Roca, J.; Velayos, F. (2023). *El estado actual del impuesto al patrimonio en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004791>
- Bergolo, M., Cruces, G., Leites, M., Strhel, M., & Perez-Truglia, R. (2020), ‘What Makes a Tax Evader?’. *NBER Working Paper Series*, No. 28235. <https://www.nber.org/papers/w28235>
- Bergolo, M., Londoño-Vélez, J., & Tortarolo, D. (2023). Tax progressivity and taxing the rich in developing countries: lessons from Latin America. *Oxford Review of Economic Policy*, 39(3), 530-549. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grad029>

- Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M., & Pinzon, A. (2017). Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the 2012 Colombian Tax Reform. *IDB Technical Note*, No. BID-TN-1268. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0009369>
- Bonet, J.; Pérez, G.J. (2018). "Financiamiento y calidad del gasto social". En Jaime Bonet y Diana Ricciulli (Eds.) *Casa Grande Caribe*. Bogotá: La imprenta Editores S.A. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll18/id/1227>
- Canavire, G., Martinez, J., & Vulovic, V. (2013). Taxation and Economic Growth in Latin America. *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-431. <http://dx.doi.org/10.18235/0011481>
- Cecchini, S., & Atuesta, B. (2017). Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión. *CEPAL Serie Políticas Sociales*, No. 224. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>
- Celasun, O.; Grigoli, F.; Honjo, M. K.; Kapsoli, M.; Klemm, M.; Lissovolik, M.; ... & Ustyugova, M. (2015). Fiscal policy in Latin America: Lessons and legacies of the global financial crisis. *IMF Staff Discussion Note* No. SDN/15/06. International Monetary Fund. <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/006/2015/006/article-A001-en.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39939>
- Concha, T.; Ramírez, J.; Acosta, O. (2017). Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad. Notas de Estudio. Serie Estudios y Perspectivas No. 35. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://hdl.handle.net/11362/43133>
- Corbacho, A.; Fretes, V.; Lora, E. (Eds.) (2013). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, DC.: Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/es/recaudar-no-basta-los-impuestos-como-instrumento-de-desarrollo>
- CoST (Construction Sector Transparency Initiative). (2012). "Openness and Accountability in Public Infrastructure Could Save \$2.5 Trillion by 2020." *Comunicado de prensa*. <https://www.theconstructionindex.co.uk/news/view/anti-corruption-initiative-targets-trillions-in-savings>

- Cruces, G., Galiani, S., & Kidyba, S. (2010). Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes. *Labour Economics*, 17(4), 743-749. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.11.004>
- Departamento de Estudios Económicos y Tributarios de la Subdirección de Estudios (2012). Estimación de la Evasión en el Impuesto a la Renta de Primera Categoría: Serie años 2003 a 2009. Servicio de Impuestos Internos (SII). https://www.sii.cl/sobre_el_sii/economico-tributario.html
- Dirección General Impositiva (DGI). (2019). Estimación de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado mediante el Método del consumo 2000-2016. <https://www.gub.uy/direccion-general-impositiva/datos-y-estadisticas/estadisticas/medicion-evasion-iva>
- Duan, Y., & Moon, T. (2023). Tax cuts, firm growth, and worker earnings: Evidence from small businesses in Canada. Documentos de trabajo. https://static1.squarespace.com/static/5b87559c89c1726578ea2e57/t/64d9c77664d65d77dc5894e5/1691993987912/SBD_Duan_Moon.pdf
- Fuentes, H., Zamudillo, A., Barajas, S., Aragón, G., Mora, J., Serrano, M., Santana, M. (2013). Estudio de evasión global de impuestos. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html
- Fuentes, H., Zamudio, A., Barajas, S., Serrano, M., Rocha, C., & Ramírez, M. (2010). Evasión global de impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio no petrolero. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html
- Galeano, L.; Izquierdo, A.; Puig, J.P.; Vegh, C.; Vuletin, G. (2021). “Can automatic government spending be procyclical?” *NBER Working Paper Series*, No. w28521. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28521/w28521.pdf
- Gaspar, V.; Mauro, P.; Parry, I.; Pattillo, C. (2019). Políticas fiscales para combatir el cambio climático. Blog – International Monetary Fund (IMF). <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2019/10/10/fiscal-policies-to-curb-climate-change>
- Gómez, J.; Morán, D. (2020). Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud. *Microeconomía del Desarrollo* No. 215. CEPAL y Cooperación Española. <https://hdl.handle.net/11362/46301>

- Hanappi, T.; Nieto, S.; Orozco, J.; Rasteletti, A. (2023). “Corporate Effective Tax Rates in Latin America and the Caribbean”. *IDB Technical Note*, No. IDB-TN-2782. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0005168>
- Hanni, M.; Martner, R.; & Podestá, A. (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/2a76bedd-cdab-40ba-8131-d019a0593683>
- International Monetary Fund (IMF). 2019. *Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change*. Washington, DC: IMF, October. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/12/fiscal-monitor-october-2019>
- International Monetary Fund (IMF). 2023. *Fiscal Monitor: Climate Crossroads: Fiscal Policies in a Warming World*. Washington, DC: IMF, October. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2023/10/10/fiscal-monitor-october-2023>
- International Monetary Fund (IMF). (2018). Fiscal Multipliers: How Will Consolidation Affect Latin America and the Caribbean? *Regional economic outlook. Western Hemisphere: seizing the momentum*, (pp. 73-89). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781484339879.086>
- Izquierdo, A.; Pessino, C.; Vuletin, G. (Eds.). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington DC.: Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0001217-en>
- Izquierdo, A.; Lama, R.E.; Medina, J.P.; Puig, J.P.; Riera-Crichton, D.; Vegh, C.A.; Vuletin, G. (2019). “Is the public investment multiplier higher in developing countries? An empirical investigation” *NBER Working Paper Series*, No. w26478. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26478/w26478.pdf
- Izquierdo, A.; Pessino, C.; & Vuletin, G. (Eds.). (2018). Better spending for better lives: how Latin America and the Caribbean can do more with less (Vol. 10). Washington, DC.: Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0001217-en>
- Jiménez, P. (2017). Equidad y sistema tributario en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, No. 272. <https://nuso.org/articulo/equidad-y-sistema-tributario-en-america-latina/>
- Jiménez, J., Gómez, J., Podestá, A. (2010). *Evasión y Equidad en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3762>

- Kennedy, P., Dobridge, C., Landefeld, P., Mortenson, J. (2022). The Efficiency-Equity Tradeoff of the Corporate Income Tax: Evidence from the Tax Cuts and Jobs Act. <https://eml.berkeley.edu/~saez/course/kennedyetal2023TCJA.pdf>
- Kugler, A., Kugler, M., & Herrera-Prada, L. (2017). Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform. *NBER Working Paper Series*, No. 23308. National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w23308>
- Lemaire, T. (2020). Fiscal Consolidations and Informality in Latin America and the Caribbean. *HAL Open Science*. <https://shs.hal.science/halshs-03948669>
- Lódola, A.; Moskovits, C. y Zack, G. (2024). Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas. *Fundar*. Disponible en <https://www.fundar.ar>
- Lora, E.; Fajardo, J. (2012). Employment and Taxes in Latin America: An Empirical Study of the Effects of Payroll, Corporate Income and Value-Added Taxes on Labor Outcomes. *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-334. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0011414>
- Lozano, I.; Arias, F. (2021). How do the tax burden and the fiscal space in Latin America look like? Evidence through Laffer Curves. *Latin American Economic Review*, 30(1), 1-26. <http://doi:10.47872/laer.v30.77>
- Lustig, N. (2014). Income Redistribution and Poverty Reduction in Latin America: The role of social spending and taxation in achieving development goals. *Development*, 57(3), 388-399. <https://doi.org/10.1057/dev.2015.4>
- Lustig, N. (2020). Desigualdad y política social en América Latina. El desafío del desarrollo en América Latina: políticas para una región más productiva, integrada e inclusiva. *Corporación Andina de Fomento*. https://movil.fen.uchile.cl/uploads/images/files/Lustig_Desigualdad%20y%20pol%20social_CAF_mar16_2020.pdf
- Lustig, N. (2020). Measuring the distributional impact of taxation and public spending: the practice of fiscal incidence analysis. *CEQ Working Paper*, No. 24. Commitment to Equity. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190625979.013.363>
- Lustig, N.; Gray-Molina, G.; Higgins, S.; Jaramillo, M.; Jiménez, W.; Paz, V.; Pereira, C.; Pessino, C.; Scott, J.; Yáñez, E. (2012). The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results. *CAF Working Paper*, No. 2012/05. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/234>
- Medina, Leandro and Schneider, Friedrich G., Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One (2019). *CESifo Working*

Paper No. 7981, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3502028> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3502028>

Meléndez, M.; Martínez, V.; Peña, N. (2021). El papel de la política fiscal en la reducción de la desigualdad y la pobreza en Colombia: un análisis de incidencia del gasto social y los impuestos. *CEQ Working Paper* 107. <https://commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2021/03/ceq107.pdf>

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2024). Estudios Económicos de la OCDE: Colombia. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/es/publications/estudios-economicos-de-la-ocde-colombia-2024_e61e16ad-es.html

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2024). *Estadísticas de Ingresos en América Latina y el Caribe 1990-2022*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD); Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC); Inter American Center of Tax Administrations (CIAT); *Inter American Development Bank (IADB)*. (2017). Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr.

Paolo, M. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics* 69(2), 263-279. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(98\)00025-5](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00025-5)

Pecho, M. y González, G. (2014). Trends in Consumption Taxation in Latin America: 2000-2012. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2014/2014_DT_1_consumption_pecho_amilivia.pdf

Pérez-Valbuena, G. J. (coordinador); Melo-Becerra, L.; Ayala-García, J.; Granger-Castaño, C.; Bonet-Morón, J.; Rodríguez-Niño, N.; Ricciulli-Marín, D.; Barrios-Bueno, P.; Jiménez, J.; Ruelas, I.; Letelier, I. (2024). Las reglas fiscales subnacionales en Colombia: antecedentes y lecciones aprendidas. *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)*, núm. 107, febrero, DOI: <https://doi.org/10.32468/espe107>

Pessino, C.; Rasteletti, A.; Artana, D.; Lustig, N. (2023). “Distributional effects of taxation in Latin America”. *IDB Working Paper Series*, No. IDB-01534. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0005230>

Pineda, E.; Rastaletti, A.; Muñoz, A.; Nicaretta, R. (2023). Un marco estratégico de acción para la política y la gestión fiscal en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Rasteletti, A.; Saravia, E. (2023). *Gasto tributario y evasión en el impuesto al valor agregado en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0005020>
- Rey, N.; Ugaz, J.; Guzmán, J. (2006). La orientación del gasto social en América Latina. Panorama Social de América Latina. Documentos de trabajo INDES No. I-64. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Integración y Programas Regionales. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-Orientaci%C3%B3n-del-Gasto-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Ricciulli, D.; Bonet, J.; Pérez, G.J. (2021). “Política fiscal subnacional y ciclos económicos en Colombia”. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (DTSERU) (295). Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias. <https://doi.org/10.32468/dtseru.295>
- Salcedo, V.; Núñez, L.; Valencia, J.; Señalín, L. (2019). Seguridad social y sistema de pensiones en Ecuador: Logros y desafíos. *Revista de ciencias sociales*, 25(1), 312-329. <http://agora.edu.es/descarga/articulo/7113732.pdf>
- San Martín Reyna, J.; Ángeles, H.; Juárez, C.; Martín del Campo, J. (2017). Evasión Global 2017. Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html
- Servicio de Impuestos Internos (SII). (2015). Serie de Evasión de IVA 2003–2015: Base MIP 2008. Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios. https://www.sii.cl/sobre_el_sii/economico-tributario.html
- Servicio de Impuestos Internos (SII). (2018). Serie Evasión de IVA empalmada 2003 – 2018. Departamento de Estudios Económicos y Tributarios. https://www.sii.cl/sobre_el_sii/economico-tributario.html
- Simón, C. S.; Martínez, P. C.; Carbonell, S.; Lohbauer, R.; Carrion, R.; Oré, G.; ... & Barros, C. M. (2021). Financing of Public-Private Partnerships, Discussion Paper No. IDB-DP-898, Interamerican Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0003717>
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera (SUNAT). (2010). Memoria Anual 2009. <https://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/memoraInstitucional.html>
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera (SUNAT). (2021). Estimación del Incumplimiento en el Impuesto General a las Ventas 2020 y Aspectos Complementarios. https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=7186&Itemid=100874&lang=es
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera (SUNAT). (2023). Incumplimiento en el Impuesto General a las Ventas 2022.

https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=7939&Itemid=100874&lang=es

- Tejerina, J.; Pizarro, V. (2016). “Programas de transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera”. Nota técnica No. IDB-TN-1140. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-e-inclusi%C3%B3n-financiera.pdf>
- Vegh, C., & Vuletin, G. (2015). “How Is Tax Policy Conducted over the Business Cycle?” *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(3), 327-370.
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/pol.20120218>
- Vegh, C., & Vuletin, G. (2014). The Road to Redemption: Policy Response to Crises in Latin America. *IMF Economic Review*, 62(4). Washington: International Monetary Fund.
<https://link.springer.com/article/10.1057/imfer.2014.23>

Anexo 1. Fuentes de información sobre evasión del IVA Países seleccionados de América Latina

Argentina

Fuente: Pecho y González (2014); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Nota: El año 2000 de Argentina se obtuvo de Pecho y González (2014). Para el periodo 2001-2007 las cifras se obtuvieron de CEPAL (2016). El año 2016 se obtuvo de Gómez y Morán (2020).

Chile

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (SII)
Nota: Las cifras del periodo 2003-2015 para Chile, se obtuvieron de SII (2015). Las correspondientes a los años 2016-2018 se obtuvieron de SII (2018).

Colombia

Fuente: Ávila y Cruz (2015); Gómez y Morán (2020).
Nota: Las cifras de Colombia correspondientes al periodo 2000-2012 se obtuvieron de Ávila y Cruz (2015) en un documento de trabajo realizado para la DIAN. El año 2016 se obtuvo de Gómez y Morán (2020).

México

Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM); Universidad de las Américas Puebla (UDLAP).
Nota. Las cifras para México del periodo 2004-2012 se obtuvieron de un estudio del Instituto Tecnológico de Monterrey Fuentes *et al.* (2013). Las cifras de los años 2000-2003 fueron obtenidas de Fuentes *et al.* (2010). El dato del año 2016 corresponde a San Martín *et al.* (2017).

Perú

Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera (SUNAT); Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
Nota: Las cifras de Perú para el periodo 2001-2008 fueron obtenidas de SUNAT (2010). Para las correspondientes al año 2009-2012 se obtuvieron de Pecho y González (2014). En cuanto a las cifras del 2013 al 2020 se obtuvieron de SUNAT (2021). Por último, para los años 2021 y 2022 pertenecen a SUNAT (2023).

Uruguay

Fuente: Dirección General Impositiva (DGI); Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
Nota: Las cifras de Uruguay correspondientes a los años 2000-2012 fueron obtenidas de Pecho y Gonzales (2014). Para los años 2013 al 2016 se obtuvieron de DGI (2019).

Ecuador

Fuente: Pecho y Gonzales (2014); Gómez *et al.*, (2012).
Nota: Para los años 2001 a 2014 las cifras de Ecuador se obtuvieron de (Pecho y Gonzales (2014). Para el año 2005 se obtuvo de Gómez *et al.*, (2012).

Panamá

Fuente. Pecho y Gonzales (2014); Gómez *et al.*, (2012); Sabaini y Morán (2020).

Nota: Las cifras de Panamá para el periodo 2007-2012 fueron tomadas de Pecho y Gonzales (2014). Para el año 2006 de Gómez *et al.*, (2012). El año 2016 se obtuvo de Gómez y Morán (2020).

Bolivia

Fuente: Gómez *et al.*, (2012); Gómez y Morán (2020).

Nota: Para Bolivia en el año 2006 Gómez *et al.*, (2012). El año 2016 se obtuvo de Gómez y Morán (2020).