

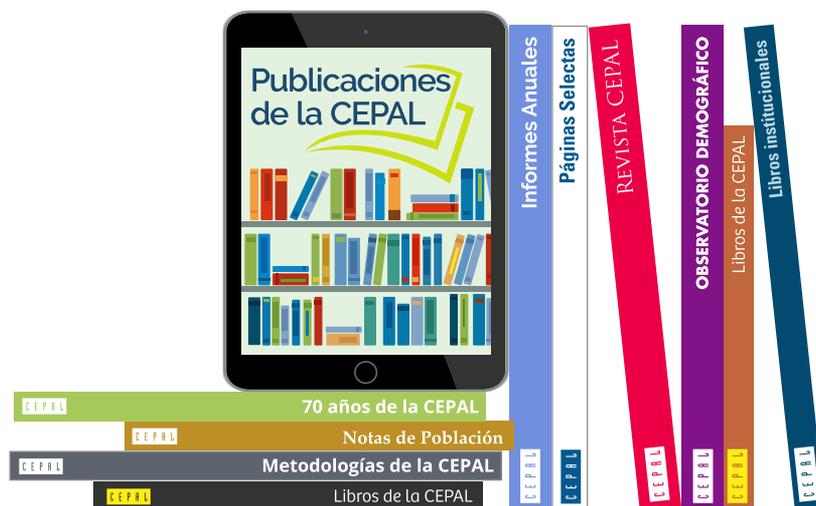
Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2023

Política fiscal para
el crecimiento, la redistribución
y la transformación productiva



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS

CEPAL



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2023

Política fiscal para
el crecimiento, la redistribución
y la transformación productiva



CEPAL



cooperación
española

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Daniel Titelman

Director de la División de Desarrollo Económico

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* es una publicación anual de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La coordinación del informe estuvo a cargo de Daniel Titelman, Director de la División, y Noel Pérez Benítez, Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de dicha División. Participaron en la redacción del informe Sandra Galaz, Ivonne González, Michael Hanni, Noel Pérez Benítez y Patricia Weng. El capítulo II fue elaborado sobre la base de insumos preparados por Oscar Cetrángolo, Florencia Calligaro, María Belén Fonteñez y Dalmiro Morán. En el capítulo III se utilizaron insumos preparados por Andrea Podestá, María Julia Zapata y María Patricia Zapata. Se agradece a Helvia Velloso por insumos estadísticos utilizados en la preparación de este informe.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122119-0
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-002234-7
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358423-1
(versión ePub)

Número de venta: S.23.II.G.10

LC/PUB.2023/5-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2023

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.23-00202

Notas explicativas de los elementos gráficos:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2022/2023) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago, 2023.

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

Prólogo.....	7
Capítulo I	
Evolución de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe en 2022.....	9
Introducción.....	11
A. Los ingresos se mantuvieron dinámicos, en un contexto de mayores precios internacionales de las materias primas.....	13
B. El gasto se redujo en el marco de una desaceleración de la actividad económica en América Latina.....	22
C. Se registraron importantes reducciones en los déficits fiscales.....	31
D. La deuda pública continúa su tendencia decreciente con relación al PIB, pero los niveles de endeudamiento se mantienen elevados.....	34
E. Después de las tensiones ocasionadas por la pandemia de COVID-19, las cuentas públicas subnacionales registraron superávits en 2021.....	42
Bibliografía.....	46
Capítulo II	
El impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina y el Caribe: desafíos para su fortalecimiento como instrumento de desarrollo.....	49
Introducción.....	51
A. Los ingresos tributarios y la imposición sobre la renta en América Latina y el Caribe.....	52
1. Perspectiva comparada y tendencias de la carga tributaria en la región.....	53
2. Recaudación del impuesto sobre la renta: niveles y estructura relativa.....	59
B. Características y tendencias de reforma en el impuesto sobre la renta de personas físicas.....	64
1. Rasgos estilizados comunes a lo largo de la región.....	64
2. Principales diferencias entre los países.....	66
3. Niveles de exención y de aplicación de alícuotas mínimas y máximas.....	74
C. Tipología de casos y vinculación con otros tributos relevantes.....	77
1. Una tipología de los países de la región en relación con el tributo.....	77
2. Interacciones con otros instrumentos relevantes de los sistemas tributarios.....	80
D. Efectos económicos y fenómenos asociados al tributo.....	88
1. Relación con el crecimiento económico en el contexto de la región.....	89
2. Efectos sobre la equidad: progresividad y potencial redistributivo.....	91
3. Evasión tributaria: estimaciones de su magnitud y mecanismos de control.....	94
E. Desafíos y alternativas para fortalecer la capacidad fiscal del impuesto sobre la renta de personas físicas.....	97
1. Revisar las alícuotas legales vigentes (nivel, cantidad y amplitud).....	99
2. Fortalecer la tributación sobre individuos de altas rentas y grandes patrimonios.....	100
3. Compatibilizar la imposición sobre distintos tipos de ingresos.....	101
4. Evaluar ajustes sobre la base imponible con criterios de igualdad.....	102
5. Integración de los trabajadores independientes.....	103
6. Reforzar la administración tributaria, y facilitar y simplificar el cumplimiento.....	104
7. Encarar procesos de reforma basados en amplios consensos y cambios incrementales.....	105
Bibliografía.....	107
Capítulo III	
Gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad.....	111
Introducción.....	113
A. Propuesta metodológica para medir el gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad.....	114
1. Cuantificación del gasto público transversal.....	115
2. Gasto público vinculado a la igualdad de género: clasificación del gasto por tipo de autonomía.....	119
3. Gasto público vinculado a las personas con discapacidad: una categorización conforme a los derechos reconocidos internacionalmente.....	120
4. Gasto público vinculado a los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes: una categorización conforme a los derechos reconocidos internacionalmente.....	122
5. Fuentes de información para el gasto vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad.....	125

B.	Estimación del gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad.....	127
1.	Gasto público vinculado a la igualdad de género.....	127
2.	Gasto público vinculado a personas con discapacidad.....	135
3.	Gasto público vinculado a los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes.....	141
4.	Gastos tributarios con fines sociales vinculados a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad.....	148
C.	Desafíos y reflexiones finales.....	151
	Bibliografía.....	154
	Anexo III.A1.....	156

Cuadros

Cuadro I.1	América Latina (16 países): estructura del servicio de la deuda pública, por país, acumulado del período 2023-2028.....	41
Cuadro II.1	América Latina y el Caribe (26 países): evolución de la recaudación del impuesto sobre la renta, 1991, 2000, 2010 y 2019.....	61
Cuadro III.1	Tipos de ponderadores para el cálculo de recursos destinados a la reducción de las desigualdades o brechas atribuibles al género, la etnia, la raza o la discapacidad.....	116
Cuadro III.2	Propuesta de programas, proyectos o actividades que contribuyen a la autonomía de las mujeres.....	121
Cuadro III.3	Propuesta de programas, proyectos o actividades que contribuyen a disminuir la desigualdad de las personas con discapacidad.....	122
Cuadro III.4	Propuesta de programas, proyectos o actividades que contribuyen a disminuir la desigualdad de los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes.....	124
Cuadro III.5	Fuentes de información para el gasto vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad.....	126
Cuadro III.6	América Latina (4 países): gasto en políticas para la igualdad de género según la clasificación funcional del gasto, 2021.....	128
Cuadro III.7	América Latina (4 países): gasto vinculado a políticas de género por tipo de autonomía, 2021.....	131
Cuadro III.8	América Latina (4 países): gasto transversal destinado a las personas con discapacidad según la clasificación funcional del gasto, 2021.....	136
Cuadro III.9	América Latina (4 países): gasto transversal destinado a las personas con discapacidad según principales categorías, 2021.....	138
Cuadro III.10	América Latina (3 países): gasto destinado a los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes según la clasificación funcional del gasto, 2021.....	141
Cuadro III.11	América Latina (3 países): gasto destinado a los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes según las principales categorías, 2021.....	145
Cuadro III.12	América Latina (4 países): gastos tributarios con fines sociales relacionados con la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad según tipo de impuesto, 2021.....	149
Cuadro III.13	América Latina (4 países): gastos tributarios con fines sociales relacionados con la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad según tipo de beneficio tributario, 2021.....	150
Cuadro III.A1.1	América Latina (países seleccionados): fuentes de información sobre gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad.....	156

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina (16 países): dinámica de los ingresos totales del gobierno central, por componente, 2020-2022.....	14
Gráfico I.2	América Latina (16 países): variación interanual de los ingresos tributarios, por impuesto, y contribución a esta variación por impuesto, 2021-2022.....	15
Gráfico I.3	América Latina (16 países): dinámica de la recaudación del impuesto sobre la renta del gobierno central a precios constantes, 2021-2022.....	16
Gráfico I.4	América Latina (16 países): dinámica de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) del gobierno central a precios constantes, 2021-2022.....	18
Gráfico I.5	América Latina (16 países): variación interanual de los otros ingresos del gobierno central, 2021-2022.....	20
Gráfico I.6	El Caribe (12 países): dinámica del ingreso total del gobierno central, 2019-2022.....	21
Gráfico I.7	América Latina (16 países): variación interanual del gasto primario del gobierno central, 2018-2022.....	23
Gráfico I.8	América Latina (16 países): gasto total del gobierno central, por componente, 2019-2022.....	24
Gráfico I.9	América Latina (16 países): gasto corriente primario del gobierno central, total y variación por componente, 2019-2022.....	25



Gráfico I.10	América Latina (16 países): variación interanual de las erogaciones por subsidios y transferencias corrientes del gobierno central, 2021-2022.....	26
Gráfico I.11	América Latina (16 países): variación interanual de los gastos de capital del gobierno central, por componente, 2021-2022	27
Gráfico I.12	América Latina (16 países): variación interanual de los pagos de intereses del gobierno central y las tasas de interés de los bonos a diez años, 2020-2022.....	29
Gráfico I.13	El Caribe (12 países): dinámica del gasto total del gobierno central, 2019-2022	31
Gráfico I.14	América Latina (16 países): indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2022	32
Gráfico I.15	América Latina (16 países): resultado global y primario del gobierno central, 2021-2022.....	33
Gráfico I.16	El Caribe (12 países): indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2022.....	34
Gráfico I.17	El Caribe (12 países): resultado global y primario del gobierno central, 2021-2022	35
Gráfico I.18	América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2022	36
Gráfico I.19	El Caribe (13 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2022.....	38
Gráfico I.20	América Latina (16 países): perfil de vencimiento de los servicios de la deuda pública bruta de los gobiernos centrales, por tipo de moneda, acumulado del período 2023-2033.....	41
Gráfico I.21	América Latina (13 países): evolución de las cuentas públicas de los gobiernos intermedios y locales, 2011-2021.....	43
Gráfico I.22	América Latina (9 países): operaciones de los gobiernos subnacionales a nivel agregado, 2019-2021.....	44
Gráfico I.23	América Latina (11 países): deuda subnacional, 2019-2021.....	45
Gráfico II.1	Recaudación tributaria por regiones, 1991 y 2019	54
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe: evolución de la estructura tributaria promedio, 1991, 2000, 2010 y 2019	55
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe: evolución de la recaudación tributaria promedio por grupos de impuestos principales, 1991, 2000, 2010 y 2019.....	56
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe (26 países): recaudación tributaria, 1991 y 2019.....	57
Gráfico II.5	América Latina y el Caribe (26 países): estructura de la recaudación tributaria, 2019.....	58
Gráfico II.6	América Latina y el Caribe (25 países): variación de la carga tributaria y el PIB per cápita, 1991-2019.....	59
Gráfico II.7	América Latina y el Caribe (23 países): recaudación del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe y promedio en otras regiones, 1991 y 2019.....	60
Gráfico II.8	América Latina y el Caribe y países de la OCDE: evolución de la recaudación y estructura del impuesto sobre la renta, 1991, 2000, 2010 y 2019	62
Gráfico II.9	América Latina y el Caribe: carga tributaria y estructura relativa del impuesto sobre la renta comparadas con el promedio de otras regiones, 2019	63
Gráfico II.10	América Latina y el Caribe (24 países): carga tributaria y estructura relativa del impuesto sobre la renta, 2019	63
Gráfico II.11	América Latina y el Caribe (27 países) y miembros de la OCDE (38 países): evolución de las alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas, promedios regionales, 2000-2021	65
Gráfico II.12	América Latina y el Caribe (promedios subregionales): evolución de las alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas, 2000-2021	67
Gráfico II.13	América Latina y el Caribe (países seleccionados) y promedio de la OCDE: alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas, 2021	69
Gráfico II.14	América Latina (19 países) y el Caribe (10 países): niveles de exención y de ingreso de aplicación de la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de personas físicas, 2021	75
Gráfico II.15	Rasgos relevantes del impuesto sobre la renta de personas físicas, por grupo de países.....	80
Gráfico II.16	Importancia relativa de la imposición sobre la propiedad en relación con el impuesto sobre la renta, 2019.....	82
Gráfico II.17	Cargas sobre los salarios para el financiamiento de la seguridad social, 2019.....	85
Gráfico III.1	América Latina (4 países): participación relativa de las funciones de gobierno en el total de erogaciones para la igualdad de género, 2021	129
Gráfico III.2	América Latina (4 países): participación relativa de las distintas autonomías en el total de gasto vinculado a políticas de género, 2021	132
Gráfico III.3	América Latina (4 países): participación relativa de las funciones de gobierno en el total del gasto transversal destinado a personas con discapacidad, 2021.....	136
Gráfico III.4	América Latina (4 países): participación relativa de las distintas categorías en el total del gasto transversal destinado a las personas con discapacidad, 2021.....	139
Gráfico III.5	América Latina (3 países): participación relativa de las funciones de gobierno en el total del gasto destinado a los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes, 2021	142
Gráfico III.6	América Latina (3 países): participación relativa de las principales categorías en el total del gasto destinado a los Pueblos Indígenas y personas afrodescendientes, 2021.....	146

Recuadros

Recuadro I.1 Gastos tributarios	19
Recuadro I.2 Las dificultades de desarrollo relacionadas con el servicio de la deuda.....	28
Recuadro I.3 Niveles elevados de deuda pública: una preocupación sistémica para los mercados emergentes y las economías en desarrollo.....	37
Recuadro I.4 El deterioro de las condiciones macrofinancieras ha dificultado la sostenibilidad de la deuda pública en la región.....	39
Recuadro II.1 América Latina y el Caribe: el impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en los ingresos tributarios en 2020	53
Recuadro II.2 Reformas recientes en el impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina	68
Recuadro II.3 Gastos tributarios en el impuesto sobre la renta de personas físicas en países de América Latina	72
Recuadro II.4 Colombia: avances concretos hacia un sistema de imposición global sobre la renta personal.....	73
Recuadro II.5 Dos índices sintéticos del diseño técnico del impuesto sobre la renta de personas físicas	76
Recuadro II.6 Aspectos vinculados con la igualdad de género en el impuesto sobre la renta de personas físicas.....	91

Diagramas

Diagrama II.1 Tipología de países de la región en relación con el impuesto sobre la renta de personas físicas.....	78
Diagrama II.2 Principales áreas de una reforma integral orientada a fortalecer el impuesto sobre la renta de personas físicas en los países de la región.....	98
Diagrama III.1 Proceso de identificación y estimación del gasto público para reducir brechas en las esferas prioritarias	119

Prólogo

En 2022 la evolución de las finanzas públicas de los países de América Latina y el Caribe se enmarcó en un contexto macrofinanciero cada vez más complejo y volátil. El conflicto en Ucrania profundizó la desaceleración del crecimiento mundial y provocó una escalada en los precios de los alimentos y fertilizantes —lo que amenazó la seguridad alimentaria— y de los productos energéticos.

Estos choques se trasladaron a la dinámica de la inflación mundial, que alcanzó niveles que no se veían desde la década de 1970. Como respuesta, la política de los bancos centrales de las principales economías se volvió restrictiva, con un acelerado incremento en las tasas de interés. Esta dinámica, junto con un menor apetito de riesgo, dio lugar a una reducción en los flujos de capital a los mercados emergentes, lo que incidió en los tipos de cambio y el acceso al financiamiento, así como en su costo en los mercados internacionales.

Las economías de América Latina y el Caribe no fueron ajenas a estas tendencias. Mas allá de los vaivenes del ciclo económico producto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), a partir de 2022 la región retomó la tendencia de bajo crecimiento observada antes de la crisis.

Como se analiza en el capítulo I de este informe, en 2022 los ingresos tributarios mostraron un dinamismo favorable, impulsados por un aumento en la recaudación del impuesto sobre la renta; por el lado de las erogaciones, hubo recortes en el gasto primario. Como resultado, los déficits fiscales se redujeron. Sin embargo, los niveles de deuda pública siguen siendo elevados.

Para reactivar las economías de la región y hacer frente a las necesidades de inversión y las demandas sociales, serán necesarias políticas públicas activas, para lo cual es preciso un nuevo pacto fiscal en el que se establezca un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas centrado en el aumento de los ingresos permanentes para atender las necesidades de bienestar, inversión y sostenibilidad ambiental. Para ello, es necesario incrementar, no solo el nivel de la recaudación tributaria, sino también su progresividad y capacidad de reducir desigualdades de ingreso y riqueza. Como parte de este nuevo marco se propone desarrollar una perspectiva estratégica de la política del gasto público a fin de mejorar su eficacia para reducir brechas sociales e impulsar el potencial de crecimiento de la economía, priorizando acciones que tengan un alto rendimiento económico, social y ambiental.

Uno de los principales desafíos en materia tributaria en la región es el fortalecimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Como se analiza en el capítulo II, la recaudación de este impuesto es débil en la región y representa la principal brecha tributaria con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Al mismo tiempo, su magro desempeño debilita marcadamente el poder redistributivo del sistema tributario. Por ello, resulta oportuno considerar reformas de este impuesto clave, incluida una revisión de las alícuotas marginales legales, las bases imponibles, el tratamiento de los varios tipos de ingresos, así como fortalecer la imposición de personas con altos ingresos y grandes patrimonios.

En el capítulo III, se examina el gasto público vinculado con grupos de la población que tienden a ser excluidos, como las mujeres, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad. Para lograr una mayor inclusión ha de contarse con instrumentos que permitan diseñar servicios y prestaciones que

se adapten a las necesidades particulares de esos grupos de población. Se presenta en este capítulo una metodología común para la identificación, la medición y la clasificación del gasto público asociado a estos grupos de población, que facilita el seguimiento de las políticas y los planes nacionales y la evaluación del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por los países, además de propiciar una mayor comparabilidad entre ellos.

De esta manera, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone impulsar una política fiscal para el crecimiento, la redistribución, la transformación productiva y la sostenibilidad, que contribuya a promover una senda de desarrollo sostenible en la región, basada en la construcción de economías más dinámicas y sociedades más inclusivas.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

CAPÍTULO

Evolución de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe en 2022

Introducción

- A. Los ingresos se mantuvieron dinámicos, en un contexto de mayores precios internacionales de las materias primas
- B. El gasto se redujo en el marco de una desaceleración de la actividad económica en América Latina
- C. Se registraron importantes reducciones en los déficits fiscales
- D. La deuda pública continúa su tendencia decreciente con relación al PIB, pero los niveles de endeudamiento se mantienen elevados
- E. Después de las tensiones ocasionadas por la pandemia de COVID-19, las cuentas públicas subnacionales registraron superávits en 2021

Bibliografía

Introducción

En 2022 la evolución de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe se dio en un contexto macrofinanciero cada vez más complejo y volátil. El comienzo del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania en febrero y la posterior aplicación de sanciones económicas y financieras por parte de la Unión Europea y de los Estados Unidos, entre otros países, intensificaron la desaceleración del crecimiento esperado para el año y dieron paso a una mayor volatilidad en los mercados financieros y de materias primas internacionales. Los precios de los productos energéticos —particularmente del petróleo crudo y el gas natural— registraron un marcado aumento, que a su vez repercutió en los precios de otros insumos clave como los fertilizantes para la agricultura. Al mismo tiempo, los precios de una serie de productos agrícolas se dispararon, lo que reflejó la importancia de las exportaciones de la Federación de Rusia y Ucrania. Esta dinámica reforzó las crecientes presiones inflacionarias mundiales, lo que condujo a un acelerado y sincronizado endurecimiento de la política monetaria por parte de los principales bancos centrales de las economías avanzadas, con el objetivo de anclar las expectativas de inflación. En este contexto, se observó una reducción marcada de los flujos de capital hacia los mercados emergentes.

El deterioro de las condiciones macrofinancieras a nivel mundial repercutió en el desempeño de las economías de la región. La actividad económica se desaceleró durante el año, como consecuencia de la disminución progresiva del estímulo fiscal destinado a implementar medidas de emergencia para hacer frente a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en 2020 y 2021, la pérdida del poder adquisitivo de los hogares y el impacto del endurecimiento de la política monetaria sobre el costo de crédito, entre otros factores (CEPAL, 2022a). Aunque los mercados laborales mejoraron, ya que se incrementaron los niveles de participación y empleo, y disminuyó la tasa de desempleo, el dinamismo de los precios provocó una contracción de los salarios reales. Los bancos centrales aplicaron una política restrictiva y continuaron con el aumento gradual de las tasas de política monetaria que había comenzado en 2021.

En este contexto, las cuentas públicas de la región en 2022 se caracterizaron por presentar una reducción significativa de los déficits fiscales, que habían alcanzado un nivel histórico en 2020, en medio del período más agudo de la pandemia de COVID-19. Como se plasmó en los presupuestos para el año, los países siguieron una política de consolidación fiscal con el objetivo de atenuar la dinámica de la deuda pública. El gasto público se redujo, debido principalmente al retiro de subsidios vinculados con la pandemia que superó las erogaciones por nuevos subsidios antiinflacionarios. Se observó también una contracción importante de la inversión pública en algunos países. Los ingresos tributarios exhibieron un fuerte dinamismo, lo que facilitó la reducción de los déficits fiscales, gracias al buen desempeño de los pagos anuales del impuesto sobre la renta, pues la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) se desaceleró, en línea con el consumo privado.

Como resultado de lo que se acaba de mencionar, el déficit global de los gobiernos centrales en América Latina se redujo significativamente y se situó en el 2,4% del PIB en 2022, frente al 4,2% del PIB registrado en 2021 y el déficit histórico del 6,9% del PIB que se alcanzó en 2020. El resultado primario —la principal palanca que los encargados de la adopción de políticas pueden emplear para incidir en la dinámica de la deuda— se volvió superavitario, y registró un promedio del 0,1% del PIB, en comparación con el déficit del 1,7% del PIB observado en 2021. En el Caribe, por otra parte, los déficits fiscales —tanto globales como primarios— se redujeron como resultado de un alza de los ingresos totales, dado que el gasto total solo aumentó levemente. En este contexto, el resultado global del Caribe presentó un déficit del 3,0% del PIB en 2022, inferior al

del 3,7% del PIB observado en 2021. De la misma forma, el resultado primario presentó un déficit del 0,3% del PIB, menor al déficit del 1% del PIB registrado en 2021. La reducción de los déficits fiscales y el acelerado crecimiento del producto nominal se tradujo en una caída de la relación entre deuda y PIB en la región. La deuda pública bruta de los gobiernos centrales de América Latina se ubicó en el 51,5% del PIB en 2022, en comparación con el 53,1% del PIB observado en 2021. De forma similar, en el Caribe, el nivel de endeudamiento llegó al 77,3% del PIB, en comparación con el 84,1% del PIB que se alcanzó en 2021.

En los primeros meses de 2023, el contexto macrofinanciero mundial sigue siendo complejo, marcado por el lento crecimiento de la actividad económica y el comercio internacional. Si bien se ha observado una ralentización de la inflación a nivel mundial, impulsada, en parte, por el decremento en los precios energéticos y de alimentos, esta se mantiene elevada. Por su parte, el alza en las tasas de política monetaria para enfrentar la dinámica inflacionaria ha generado turbulencias en los mercados financieros, con implicaciones para el costo de financiamiento y los flujos de capital hacia las economías emergentes. A la par con las tendencias mundiales, en la región se suman restricciones internas significativas, con un espacio limitado para la política fiscal y monetaria. En este entorno, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que la ralentización de la actividad económica en la región se profundizará y esta alcanzará una tasa de crecimiento del 1,2% en 2023 (CEPAL, 2023a). No obstante, los riesgos a la baja son significativos, con crecientes incertidumbres sobre las condiciones económicas mundiales debido a la volatilidad en los mercados financieros y las elevadas tensiones geopolíticas.

Con estas condiciones, es posible que la región vuelva a registrar las bajas tasas de crecimiento que predominaron en el período anterior a la crisis del COVID-19. La CEPAL estima que el promedio de crecimiento económico para la década 2014-2023 se ubicará en el 0,8%, tasa inferior a la de la “década perdida” de la crisis de la deuda de los años ochenta (cuando se registró una tasa promedio anual del 2,0%) (CEPAL, 2023b). Al mismo tiempo, el crecimiento del producto potencial se ha visto socavado progresivamente por bajos niveles de inversión y de productividad. La región también debe hacer frente a desafíos cada vez mayores derivados de la rápida transición demográfica y epidemiológica, que tienen implicaciones para el crecimiento, los mercados laborales y las cuentas públicas. Además, los efectos del cambio climático se están volviendo cada vez más evidentes en la región, que experimenta desastres naturales de mayor frecuencia y gravedad, patrones de precipitaciones cambiantes y olas de calor prolongadas, así como una elevación del nivel del mar.

Para hacer frente a estos desafíos, la CEPAL ha propuesto establecer un nuevo pacto fiscal en el que se sienten las bases de un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas centrado en el aumento de los ingresos permanentes para atender las necesidades de bienestar, inversión y sostenibilidad ambiental. Para ello, es necesario incrementar no solo el nivel de recaudación tributaria, sino también su progresividad y capacidad de reducir las desigualdades de ingreso y riqueza. De forma complementaria, se propone desarrollar una perspectiva estratégica de la política del gasto público para mejorar su eficacia a la hora de reducir brechas sociales e impulsar el potencial de crecimiento de la economía, priorizando medidas cuyo rendimiento económico, social y ambiental sea elevado. El gasto público no solo debe orientarse a atender las necesidades coyunturales, sino que también debe fomentar un desarrollo sostenible e inclusivo de mediano y largo plazo. Ello supondría impulsar la inversión pública para dinamizar el crecimiento económico y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estas medidas otorgarían a la política fiscal el potencial para promover una nueva senda de desarrollo en la región, basada en la transformación productiva y la construcción de sociedades más igualitarias.



A. Los ingresos se mantuvieron dinámicos, en un contexto de mayores precios internacionales de las materias primas

Los ingresos públicos en América Latina se mantuvieron al alza en 2022, siguiendo la tendencia observada a partir del fuerte repunte experimentado en 2021 tras el desplome ocurrido durante el período más intenso de la pandemia de COVID-19 en 2020. Esta dinámica estuvo respaldada por la expansión de la actividad económica —si bien esta registró tasas de crecimiento más lentas— y el fuerte incremento de los precios internacionales de los recursos naturales no renovables. En este contexto, el principal impulsor del crecimiento de los ingresos totales fue la recaudación tributaria, que alcanzó el 16,3% del PIB, frente a la cifra del 15,7% del PIB registrada en 2021 (véase el gráfico I.1). Si bien los ingresos tributarios aumentaron en los países de Centroamérica, en México y en la República Dominicana, este incremento fue superado por la subida observada en América del Sur, impulsada por países como Chile y el Perú. Los ingresos tributarios exhibieron un buen desempeño a pesar de la adopción generalizada de medidas de desgravación fiscal para aliviar el impacto del rápido aumento de la inflación, así como del impacto continuo de las medidas relacionadas con el COVID-19 en algunos países. En Chile, las medidas de alivio tributario relacionadas con la pandemia implicaron una pérdida de recursos tributarios equivalente al 0,4% del PIB en 2022 (DIPRES, 2023). Los ingresos provenientes de otras fuentes —ingresos no tributarios, de capital y donaciones— registraron un leve descenso, principalmente como resultado de la contracción ocurrida en la Argentina, mientras que, en otros países, se observaron aumentos vinculados con la exploración y producción de hidrocarburos y la minería.

El alza de la recaudación tributaria se fundamentó principalmente en el desempeño del impuesto sobre la renta. Como se ilustra en el gráfico I.2, el aporte de la recaudación del impuesto sobre la renta al crecimiento de los ingresos tributarios fue clave en la mayoría de los países. Es importante señalar que, en varios casos, esta contribución compensó la contracción de los ingresos por otros impuestos. Destaca, en este caso, la recaudación de los impuestos selectivos a los combustibles. Por ejemplo, en México, la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) aplicado a los combustibles fue negativa, debido a que se utilizó un estímulo para que los precios al público no aumentaran en términos reales (SHCP, 2023). En Honduras, la reducción del precio de la gasolina y el diésel por decreto se tradujo en una contracción significativa de la recaudación del Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial que grava las ventas de combustibles (SEFIN, 2023). En cambio, la contribución negativa de los otros impuestos en el Perú está asociada a la alta base de comparación con el año anterior debida a los pagos extraordinarios relacionados con la liquidación de deudas tributarias (SUNAT, 2023). Por su parte, el IVA contribuyó en menor medida al crecimiento de la recaudación tributaria, aunque desempeñó un papel importante en algunos países como Colombia, Guatemala y la República Dominicana.

Gráfico I.1

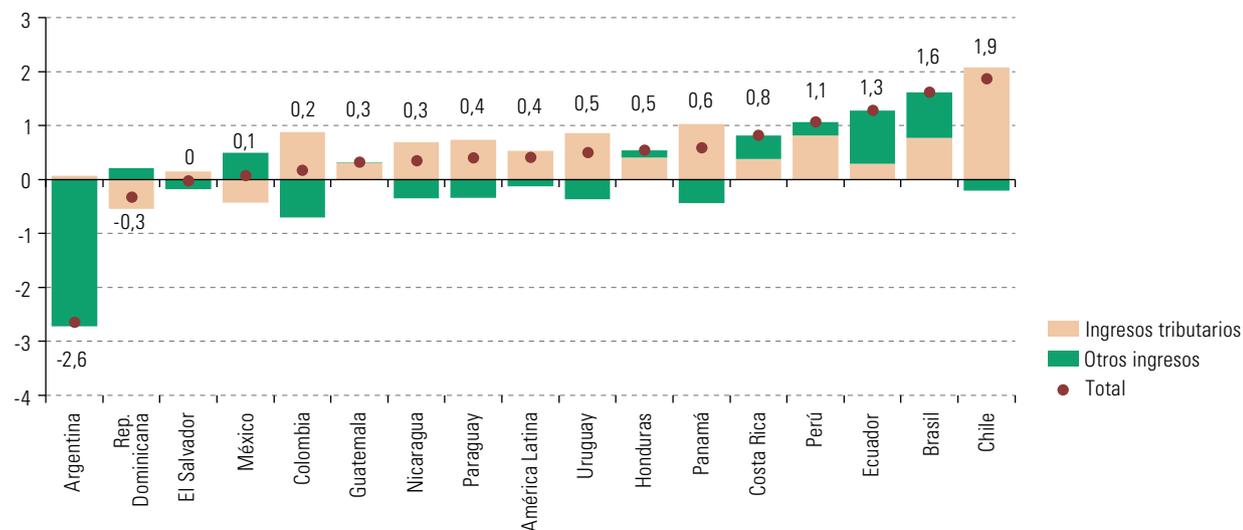
América Latina (16 países): dinámica de los ingresos totales del gobierno central, por componente, 2020-2022
(En porcentajes del PIB y puntos porcentuales del PIB)

A. Composición de los ingresos totales del gobierno central, 2020-2022

(En porcentajes del PIB)

**B. Variación interanual de los ingresos totales, por componente, 2021-2022**

(En puntos porcentuales del PIB)



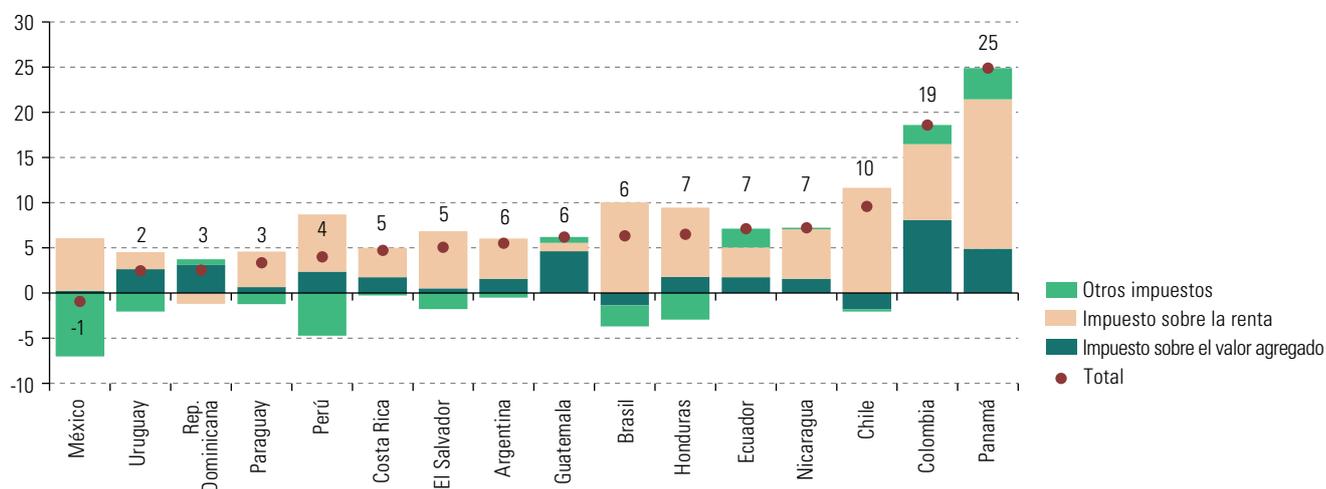
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.



Gráfico I.2

América Latina (16 países): variación interanual de los ingresos tributarios^a, por impuesto, y contribución a esta variación por impuesto, 2021-2022
(En porcentajes y puntos porcentuales)



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

Nota: En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

^a No se incluyen las contribuciones sociales.

La recaudación del impuesto sobre la renta en América Latina exhibió un alto dinamismo en 2022, explicado en gran medida por la recuperación de la actividad económica y los mayores precios internacionales de las materias primas en 2021 (véase el gráfico I.3). En este sentido, destaca el alza en los pagos provenientes de las declaraciones anuales para el año fiscal 2021 (Ministerio de Hacienda del Brasil, 2023; Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2023). De forma complementaria, los pagos a cuenta para el año fiscal 2022 también aumentaron, especialmente en los casos en que la base de cálculo es en función del ingreso gravable del año anterior. En cuanto a los diferentes contribuyentes, sobresale el papel de los pagos de las empresas en el desempeño del impuesto sobre la renta, particularmente en países como el Brasil, México y el Perú. Cabe mencionar que, en los casos del Brasil y el Perú, este resultado se explica en parte por los pagos efectuados por empresas petroleras y mineras, en línea con el alza de las utilidades del año anterior, cuando los precios de varios recursos naturales no renovables registraron incrementos muy significativos; entre ellos, destacan los casos del cobre —que alcanzó un nivel histórico— y el mineral de hierro¹. Los pagos de las grandes empresas mineras en Chile también aumentaron significativamente, pero su aporte al crecimiento de la recaudación del impuesto sobre la renta total fue de menor magnitud (DIPRES, 2023).

¹ En el Brasil, los pagos del impuesto sobre la renta de las empresas petroleras y mineras representaron 7 puntos porcentuales del aumento del 19% en la recaudación del impuesto sobre la renta en términos reales. En el Perú, este aporte del sector extractivo representó 7 puntos porcentuales del crecimiento de un 15% de la recaudación del impuesto sobre la renta en términos reales.

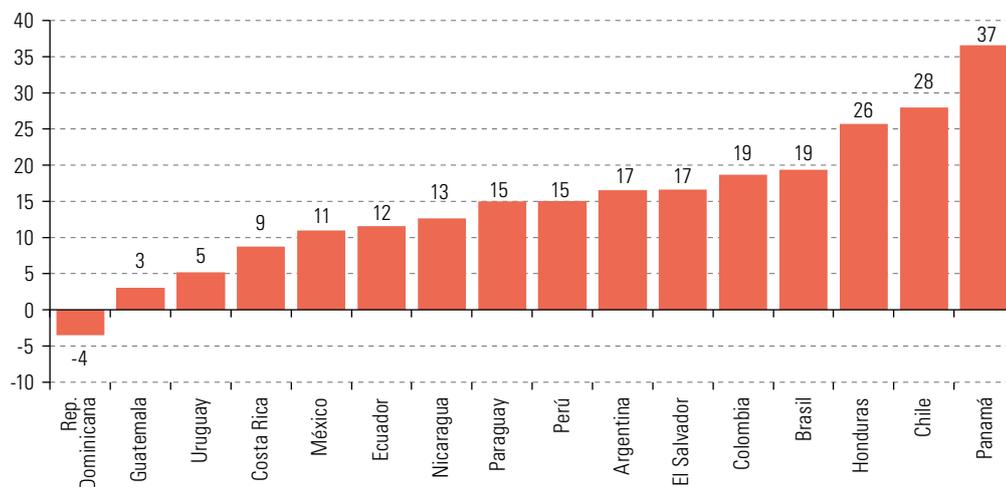
Gráfico I.3

América Latina (16 países): dinámica de la recaudación del impuesto sobre la renta del gobierno central a precios constantes, 2021-2022

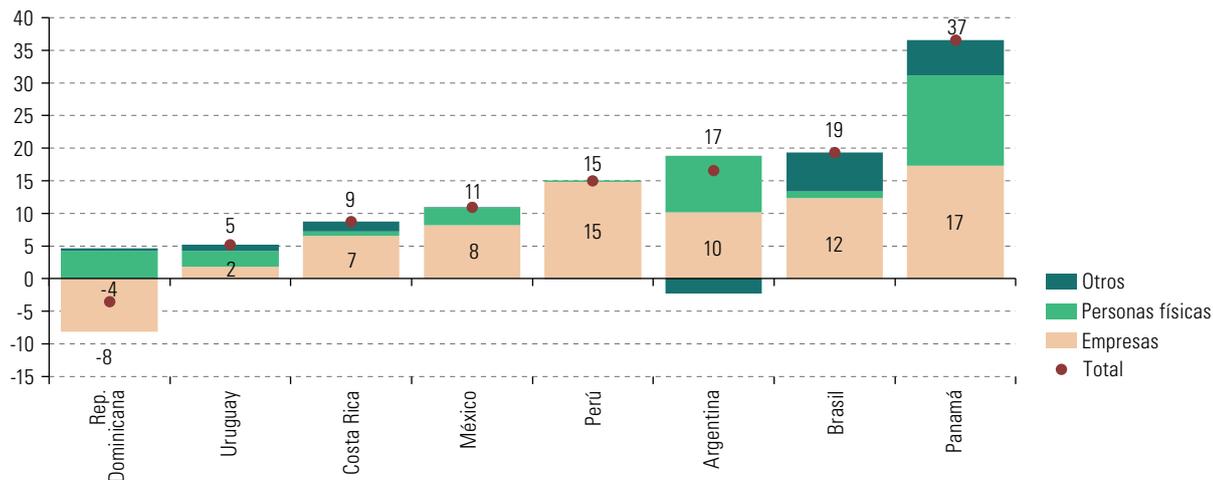
(En porcentajes y puntos porcentuales)

A. Variación interanual real de la recaudación del impuesto sobre la renta

(En porcentajes)

**B. Tasa de variación de la recaudación del impuesto sobre la renta y contribución por componentes a dicha variación**

(En porcentajes y puntos porcentuales)



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

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.



Los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta corporativa en algunos países se vieron influidos por acontecimientos puntuales. En la Argentina, la recaudación del impuesto sobre la renta corporativa fue impulsada en parte por los primeros pagos de un anticipo extraordinario del impuesto a las ganancias de las grandes empresas (AFIP, 2023). En cambio, en la República Dominicana, la contracción de la recaudación se debió a la alta base de comparación con el año anterior, cuando se percibieron ingresos extraordinarios por una amnistía tributaria y pagos adelantados de entidades financieras y de la empresa minera Barrick Gold (DGII, 2023; Presidencia de la República Dominicana, 2021).

En cuanto al impuesto sobre la renta de personas físicas, el aumento de la recaudación se explica por la progresiva recuperación de los mercados laborales y el alza en la inflación. En Panamá, los ingresos por concepto de retenciones de los empleados en plantilla se incrementaron significativamente, en el marco de un aumento del empleo formal (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2023). No obstante, el crecimiento de la recaudación en varios países de la región se vio influido por el aumento de los salarios nominales. En un contexto inflacionario, los contribuyentes pueden verse gravados con tasas marginales más altas en la medida en que los tramos de la escala impositiva se mantienen estables o no se actualizan lo suficiente para incorporar la dinámica de los precios. Por ejemplo, el alza en los pagos del impuesto en la República Dominicana se explica en parte por el hecho de que los tramos de la escala impositiva no han sido ajustados teniendo en cuenta la inflación desde enero de 2017 (DGII, 2023). En el caso de la Argentina, si bien se ajustaron los tramos en 2022 según establece la normativa (un 50,6% con respecto a 2021), el crecimiento de la remuneración nominal bruta promedio fue significativamente mayor que dicho ajuste (alcanzó el 88,2% en noviembre en comparación con el mismo mes del año anterior) (AFIP, 2022; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, 2023).

La recaudación del IVA se desaceleró significativamente en 2022, después de experimentar una rápida expansión en 2021, en medio de un repunte del consumo privado impulsado por la reapertura de las economías y los mayores niveles de liquidez de los hogares (CEPAL, 2022b). En cambio, el consumo privado cedió terreno en 2022, debido al enfriamiento de la actividad económica, la erosión del poder adquisitivo en un contexto inflacionario y los mayores costos del crédito (CEPAL, 2022a). Esta dinámica se manifestó en el desempeño de la recaudación del impuesto en varios países (véase el gráfico I.4). En Chile, la contracción registrada se debió a la alta base de comparación con el año anterior, cuando la recaudación creció notablemente —impulsada por una cantidad significativa de transferencias relacionadas con la pandemia y los retiros de fondos previsionales—, y a la desaceleración del consumo privado en el segundo semestre de 2022 (DIPRES, 2023). Por otra parte, la dinámica observada en el Brasil fue producto de una caída del volumen de ventas y de la adopción de una tasa cero para combustibles, así como de modificaciones en otros impuestos como medida para paliar el alza en los precios (Tesoro Nacional del Brasil, 2023) (véase el recuadro I.1). En cambio, se registró una expansión notable en Colombia y Panamá, que reflejó un mejor desempeño del consumo privado y un alza en las importaciones. Cabe mencionar que la depreciación de la moneda nacional en Colombia (13,5%) incidió positivamente en la recaudación del IVA aplicado a las importaciones. En la República Dominicana, el incremento de la recaudación estuvo vinculado al repunte de la actividad económica ocasionado por el levantamiento del estado de emergencia y el toque de queda a partir de octubre de 2021 (DGII, 2023).

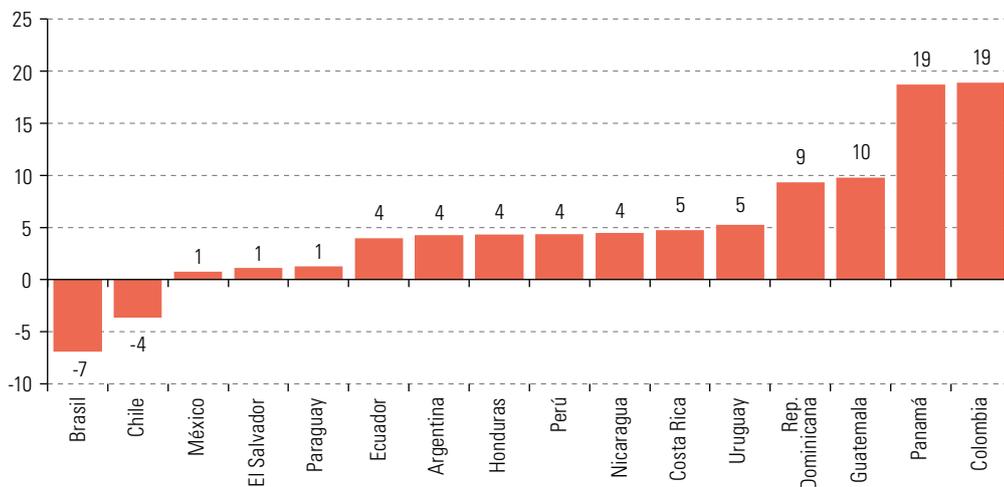
Gráfico I.4

América Latina (16 países): dinámica de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) del gobierno central a precios constantes, 2021-2022^a

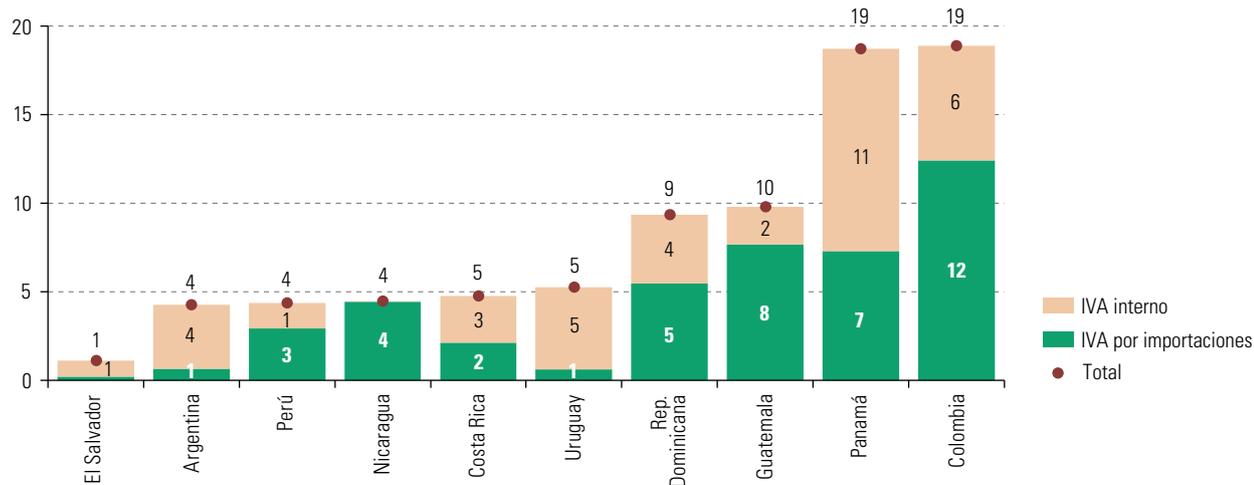
(En porcentajes y puntos porcentuales)

A. Variación interanual real de la recaudación del IVA

(En porcentajes)

**B. Tasa de variación de la recaudación del IVA y contribución del IVA interno y del IVA por importaciones a dicha variación**

(En porcentajes y puntos porcentuales)



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

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.



Recuadro I.1 Gastos tributarios

Los gastos tributarios pueden definirse como una transferencia de recursos públicos que se realiza a través de la reducción de obligaciones tributarias con respecto a un marco de referencia o *benchmark* (OCDE, 2004), o como recursos a los que el Estado renuncia debido a la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria directa o indirecta de determinados contribuyentes, en relación con un sistema tributario de referencia, para lograr ciertos objetivos económicos y sociales de política pública (CIAT, 2011). En América Latina y el Caribe, la mayoría de los países consideran que los gastos tributarios son ingresos no percibidos o no recaudados (Campos Vázquez, 2022).

En 2021, los ingresos no recaudados por motivo de gastos tributarios constituyeron una proporción importante de los ingresos tributarios en varios países de América Latina^a, si bien se observan diferencias significativas entre ellos. Ese año, los gastos tributarios promediaron el 3,7% del PIB, lo que corresponde al 19% de los ingresos tributarios del gobierno general^b. A nivel de país, la pérdida de ingresos por gastos tributarios varía entre el 1,4% del PIB en el Paraguay y el 6,7% del PIB en Honduras (OCDE, 2023).

Los gastos tributarios pueden adoptar diversas formas, como exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas, aplazamientos de impuestos y sistemas de depreciación acelerada, las cuales otorgan flexibilidad al diseño de las políticas públicas relacionadas con los gastos tributarios. Por ejemplo, para enfrentar las alzas de precios que tuvieron lugar en 2022, los países recurrieron a varias de estas modalidades de política pública para ayudar a las personas a lidiar con los incrementos de los precios de los alimentos y otros productos relevantes.

En 2022, en el Brasil se disminuyeron los aranceles de importación de alimentos e insumos para la producción agrícola, incluidos la carne de res y de pollo y los productos de panadería, con el objetivo de paliar los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y el conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania (Gobierno del Brasil, 2022). En Colombia, se definió un arancel del 0% a la importación de 39 insumos agropecuarios para hacer frente a las presiones inflacionarias alcistas mundiales (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022). En Guyana, se redujo el impuesto especial sobre el combustible del 20% al 10% a inicios de 2022, y al 0% en marzo del mismo año. En México, el Paquete contra la Inflación y la Carestía (PACIC), lanzado en mayo de 2022, establece una tasa cero de aranceles a la importación de productos básicos e insumos, y otorga estímulos fiscales a los combustibles (SHCP, 2022).

Debido a la relevancia y la magnitud de los gastos tributarios, es importante considerar todos los beneficios y costos potenciales que suponen. Dado que los países han utilizado esta herramienta en lugar del gasto público para implementar ciertas políticas públicas, resulta crucial evaluar su eficacia para tomar decisiones informadas. En este sentido, en CEPAL/Oxfam Internacional (2019), se recomienda considerar las siguientes preguntas al diseñar e implementar una política de gastos tributarios: i) ¿los gastos tributarios redundan en una asignación más eficiente de los recursos?, ii) ¿qué efecto tienen sobre la equidad horizontal y vertical del sistema tributario? y iii) ¿dichos gastos tributarios están incluidos en el proceso presupuestario de manera transparente?

Si bien la mayoría de los países de la región han avanzado en lo que respecta a la estimación de los ingresos no percibidos debido a los gastos tributarios, es necesario lograr una mejor evaluación integral de sus beneficios y costos, a fin de poder considerar el impacto real del incentivo tributario en términos de aumento de los ingresos por nuevas inversiones y sus beneficios sociales asociados, así como los costos relacionados con aquellos ingresos provenientes de inversiones que habrían sido percibidos independientemente de los incentivos tributarios, el aumento de los costos de la administración tributaria, el posible abuso del incentivo que conduciría a la evasión fiscal, las distorsiones económicas, los efectos distributivos y su impacto en las variables macroeconómicas (Campos Vázquez, 2022).

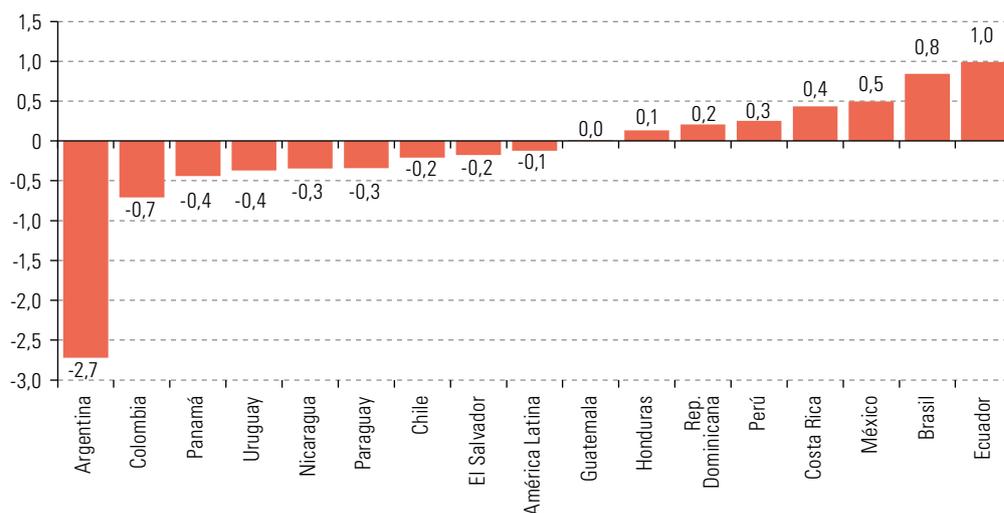
Fuente: R. M. Campos Vázquez, “Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/148), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022; CEPAL/Oxfam Internacional, “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago, 2019; Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), *Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios: una experiencia iberoamericana*, Panamá, 2011; Gobierno del Brasil, “Governo Federal reduz o Imposto de Importação do feijão, carne, massas, biscoitos, arroz e materiais de construção, 2022” [online] <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/maio/governo-federal-reduz-imposto-de-importacao-sobre-o-feijao-carne-massas-biscoitos-arroz-e-materiais-de-construcao>; “Gobierno de Iván Duque define arancel del 0% a otros 39 insumos agropecuarios para reducir costos de producción 2022” [online] <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/comercio/arancel-del-0-a-otros-39-insumos-agropecuarios>; Ministerio de Hacienda, “Guyana implemented a suite of measures to contain rising prices amid external shocks”, 2022 [online] <https://finance.gov.gy/guyana-implemented-a-suite-of-measures-to-contain-rising-prices-amid-external-shocks/>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Best practice guidelines: off budget and tax expenditures”, documento presentado en la XXV Reunión anual de altos funcionarios encargados de presupuesto, Madrid, 9 y 10 de junio de 2004; *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, París, 2023; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “Paquete contra la inflación y la carestía PACIC, 2022” [online] <https://www.gob.mx/shcp/pacic?tab=Qu%C3%A9%20es%20PACIC>.

^a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Promedio simple de los datos incluidos en los informes de los años especificados para cada país: Argentina (2021), Brasil (2021), Chile (2021), Costa Rica (2019), Ecuador (2020), Guatemala (2021), Honduras (2021), México (2021), Panamá (2019), Paraguay (2019), Perú (2021), República Dominicana (2021) y Uruguay (2020).

Por otra parte, los ingresos provenientes de otras fuentes —no tributarios, de capital y donaciones— se mantuvieron relativamente estables, disminuyendo muy levemente en comparación con 2021 (véase el gráfico I.5). No obstante, este resultado oculta variaciones de magnitudes importantes a nivel de los países. En la Argentina, la contracción registrada se debe a que en 2022 no se percibieron ciertos ingresos que se habían percibido en 2021, como la asignación extraordinaria de derechos especiales de giro (-0,9 puntos porcentuales del PIB), las rentas recibidas del banco central (-1,7 puntos porcentuales del PIB) y, en menor medida, los ingresos provenientes del Aporte Solidario y Extraordinario (ONP, 2023). Del mismo modo, la caída de los ingresos en Colombia se explica por la alta base de comparación con el año anterior, cuando se recaudaron ingresos extraordinarios provenientes de la venta a la empresa Ecopetrol del 51 % de la participación accionaria del Estado en Interconexión Eléctrica S. A. (ISA) (-1,2 puntos porcentuales del PIB), y por la contracción en las utilidades del banco central giradas al gobierno central (-0,5 puntos porcentuales del PIB), aunque estas reducciones se vieron compensadas en parte por los mayores dividendos recibidos de Ecopetrol (1,1 % del PIB) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2023).

Gráfico I.5
América Latina
(16 países): variación
interanual de los otros
ingresos del gobierno
central, 2021-2022
(En puntos porcentuales
del PIB)



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

Nota: En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

En cambio, los ingresos de otras fuentes aumentaron significativamente en otros países, impulsados, en gran medida, por ingresos no tributarios vinculados con el sector extractivo. En este sentido, destaca el dinamismo de los principales precios referenciales del petróleo crudo en 2022: el precio del petróleo Brent se incrementó un 42% y el del Western Texas Intermediate, un 39%, como resultado del conflicto en Ucrania y la mayor demanda a nivel mundial. En línea con esta tendencia, en el Ecuador, el aumento de los ingresos no tributarios se asoció con el alza en los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo crudo, de 1,4 puntos porcentuales del PIB, que compensó la caída en las ventas de los derivados de petróleo. Asimismo, en el Brasil, la variación observada se explica por un incremento de los dividendos pagados por Petrobras (0,4 puntos porcentuales del PIB) y los mayores ingresos no tributarios provenientes de la exploración y producción de hidrocarburos y de la minería (0,3 puntos porcentuales del PIB) (Tesoro Nacional del Brasil, 2022). En México destaca también el desempeño de los ingresos petroleros (que aumentaron 0,7 puntos porcentuales del PIB), si bien este se vio atenuado en parte por las contracciones registradas en los otros ingresos no tributarios.



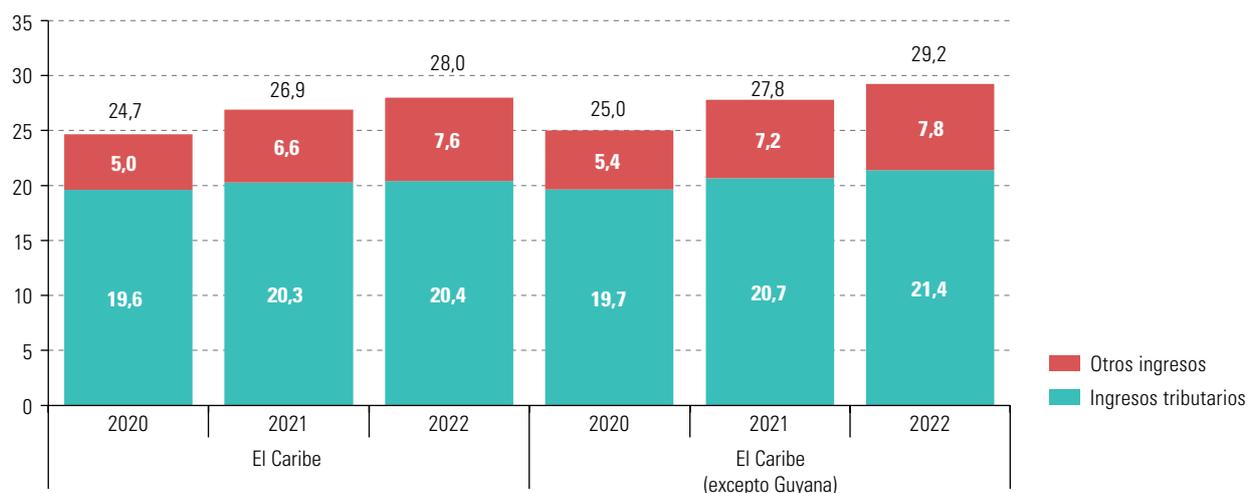
En el Caribe, los ingresos públicos también aumentaron en 2022, impulsados por la recuperación de la actividad económica, particularmente del sector turístico (véase el gráfico I.6). En este contexto, destaca el dinamismo de la recaudación del IVA y de los impuestos relacionados con el comercio internacional, incluidos los gravámenes aplicados al sector hotelero y aéreo². En el caso de las Bahamas, esto ocurrió a pesar de la reducción de la tasa legal del IVA, que pasó del 12% al 10% en enero de 2022 (Gobierno de las Bahamas, 2021). En Barbados, la recaudación se vio favorecida por los primeros pagos del gravamen extraordinario de contribución pandémica (*pandemic contribution levy*) (Banco Central de Barbados, 2023). Por el contrario, el incremento en Trinidad y Tabago se debió al desempeño del impuesto sobre la renta corporativa, particularmente de las empresas petroleras, gracias al aumento de los precios internacionales del petróleo y el gas natural (Ministerio de Hacienda de Trinidad y Tabago, 2022). En el caso de San Vicente y las Granadinas, destaca la contracción de la recaudación del impuesto sobre la propiedad debido a la alta base de comparación con el año anterior, cuando las ventas de terrenos a extranjeros registraron un incremento extraordinario (Ministerio de Hacienda y Planificación de San Vicente y las Granadinas, 2023).

Por su parte, los ingresos provenientes de otras fuentes crecieron significativamente en varios países del Caribe. En Guyana, este aumento se debió al primer retiro por parte del gobierno central del fondo soberano establecido para gestionar los ingresos petroleros del país (Natural Resource Fund), con el fin de financiar la inversión pública en sectores prioritarios (Ministerio de Hacienda de Guyana, 2023). En Trinidad y Tabago, este incremento estuvo vinculado al aumento de los pagos de regalías petroleras, que se duplicaron en comparación con el año anterior (Ministerio de Hacienda de Trinidad y Tabago, 2022). Los ingresos no tributarios en el Caribe también se vieron muy influidos por el desempeño de los programas de ciudadanía por inversión en varios países. Por ejemplo, en Granada, los ingresos provenientes de este programa alcanzaron el 2,3% del PIB, en comparación con el 0,9% del PIB registrado en 2021. Aunque la variación interanual observada en Saint Kitts y Nevis fue de menor magnitud, el volumen de los ingresos provenientes de este programa alcanzó el 25,8% del PIB en 2022.

Gráfico I.6

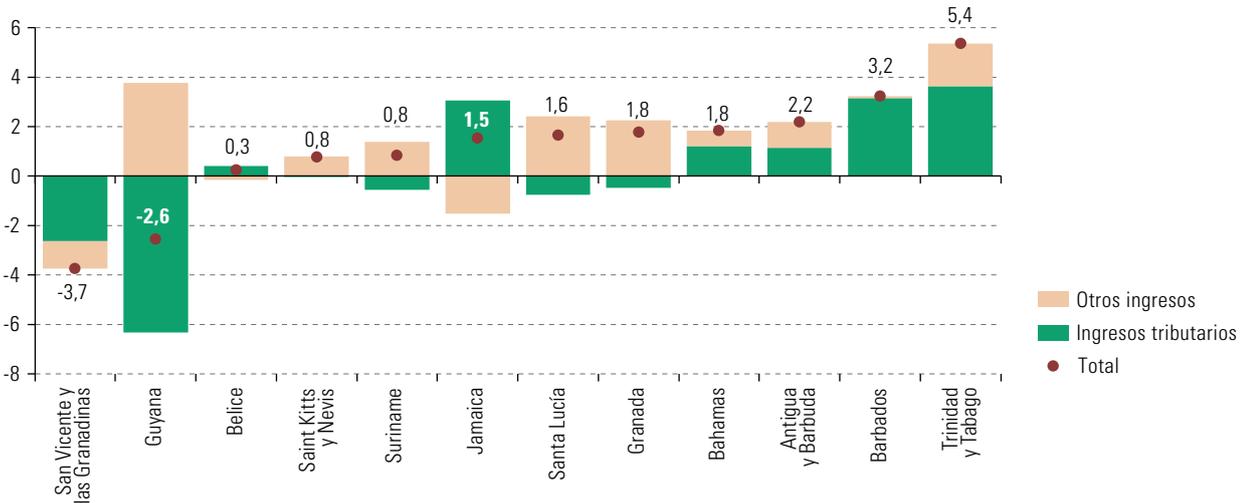
El Caribe (12 países): dinámica del ingreso total del gobierno central, 2019-2022^a
(En porcentajes del PIB y puntos porcentuales del PIB)

A. Composición de los ingresos totales del gobierno central, 2020-2022 (En porcentajes del PIB)



² Véase más información en Banco Central de las Bahamas (2022), Banco Central de Barbados (2023) y Ministerio de Hacienda y Servicio Público de Jamaica (2023).

B. Variación interanual del ingreso total, por componente, 2021-2022 (En puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: Promedios simples. Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. En el caso de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.

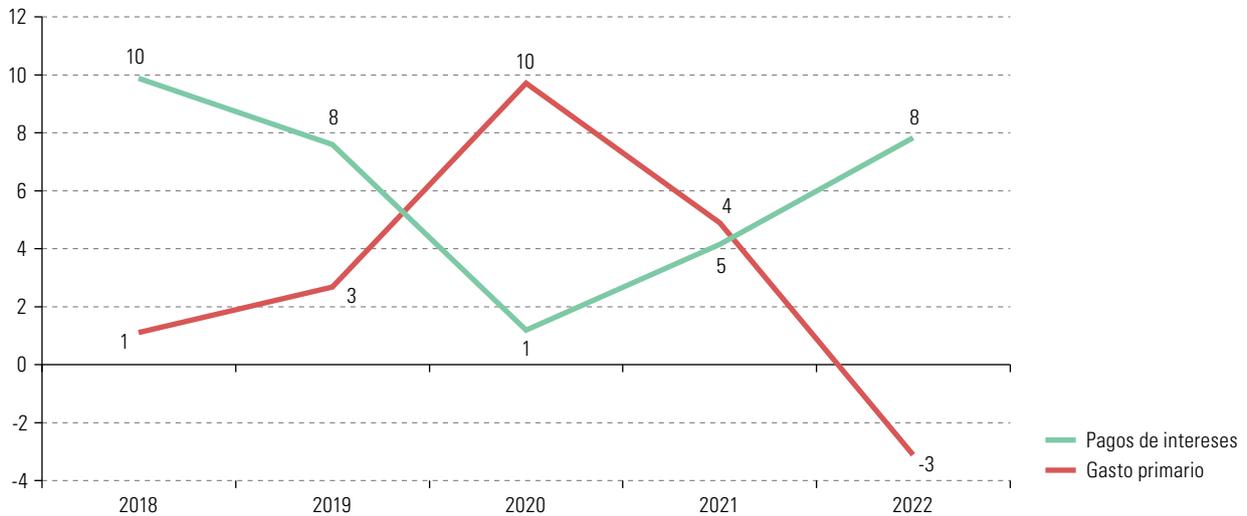
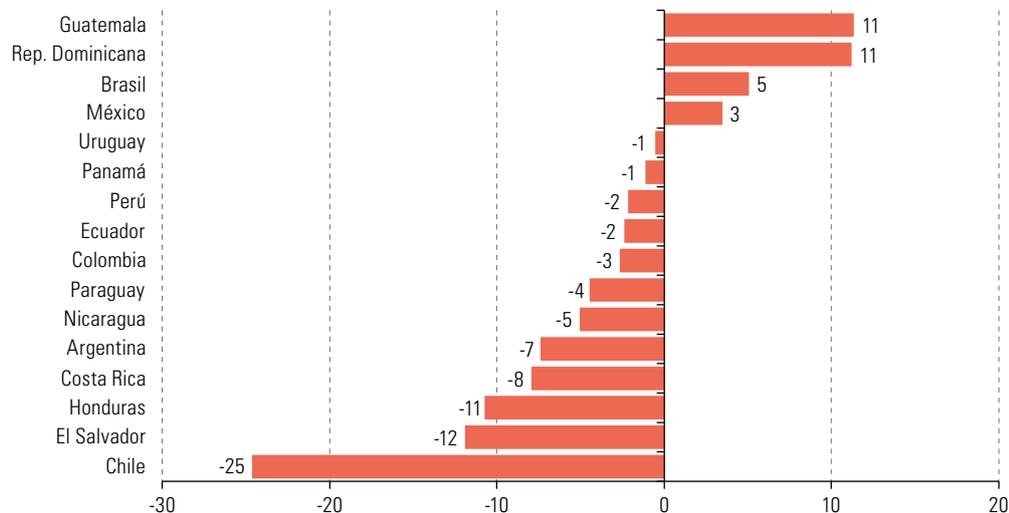
^a Las cifras de Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Granada, Jamaica y Santa Lucía corresponden a estimaciones oficiales.

B. El gasto se redujo en el marco de una desaceleración de la actividad económica en América Latina

En 2022, la política de gasto público en América Latina se vio en la necesidad de equilibrar diversos objetivos; en algunos casos, incluso contrapuestos. Como se había planteado en los presupuestos para ese año, los países siguieron con la política de consolidación que empezó en 2021, principalmente sobre la base de reducciones en el gasto primario para cerrar las brechas fiscales que habían surgido en 2020 como consecuencia de las medidas adoptadas por el sector público para hacer frente a la pandemia de COVID-19. No obstante, en un contexto inflacionario caracterizado por una disminución del poder adquisitivo de los hogares y un alza en los precios de los insumos para sectores clave —particularmente, el sector agrícola—, los países implementaron una serie de medidas antiinflacionarias que tuvieron repercusiones en el gasto público. En algunos casos, estas erogaciones fueron muy significativas, y compensaron en parte la reducción prevista del gasto primario. Al mismo tiempo, el gasto de capital disminuyó —o presentó una subejecución— en varios países, lo que entró en conflicto con la intención de los Gobiernos de potenciar la inversión pública para impulsar la reactivación económica. En este contexto, se observó una contracción generalizada del gasto primario en 2022 (véase el gráfico I.7). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en 2021, cuando el gasto primario se desaceleró a la vez que se recuperaba la actividad económica, la contracción observada en 2022 agravó la desaceleración del crecimiento.

Gráfico I.7

América Latina (16 países): variación interanual del gasto primario del gobierno central, 2018-2022
(En porcentajes, sobre la base de precios constantes)

A. Variación interanual del gasto primario, 2018-2022^a**B. Variación interanual del gasto primario, por país, 2021-2022**

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

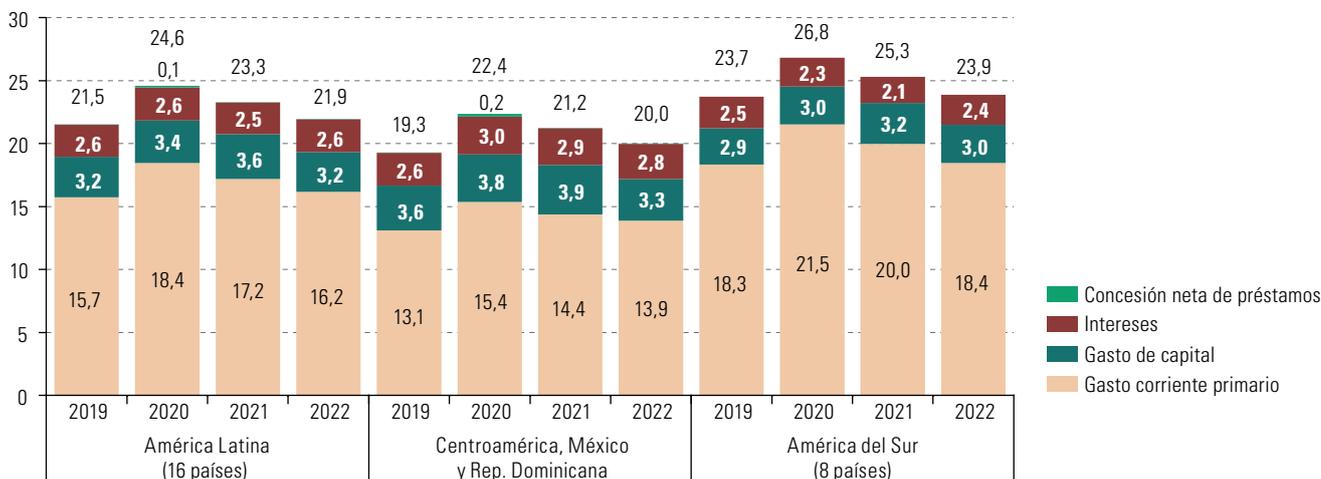
Nota: En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.
^a Promedios simples.

La contracción del gasto primario se evidenció en la trayectoria del nivel de gasto público relativo al producto. En conjunto, el gasto total en América Latina alcanzó el 21,9% del PIB en 2022, en comparación con el 23,3% del PIB en 2021 (véase el gráfico I.8). Esta dinámica se explica por una reducción significativa del gasto corriente primario y las erogaciones de capital. En cambio, los pagos de intereses se mantuvieron relativamente estables, y su crecimiento, en términos nominales, estuvo en línea con

el producto. Estas tendencias no se vieron replicadas de la misma manera en los distintos grupos de países que componen América Latina. En Centroamérica, México y la República Dominicana, los gastos de capital se redujeron significativamente y superaron el decremento observado en el gasto corriente primario. Respecto a América del Sur, la caída observada está asociada a la reducción del gasto corriente primario, dado que la disminución de los gastos de capital se vio compensada por el incremento de los pagos de intereses.

Gráfico I.8

América Latina (16 países)^a: gasto total del gobierno central, por componente, 2019-2022
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Promedios simples. Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

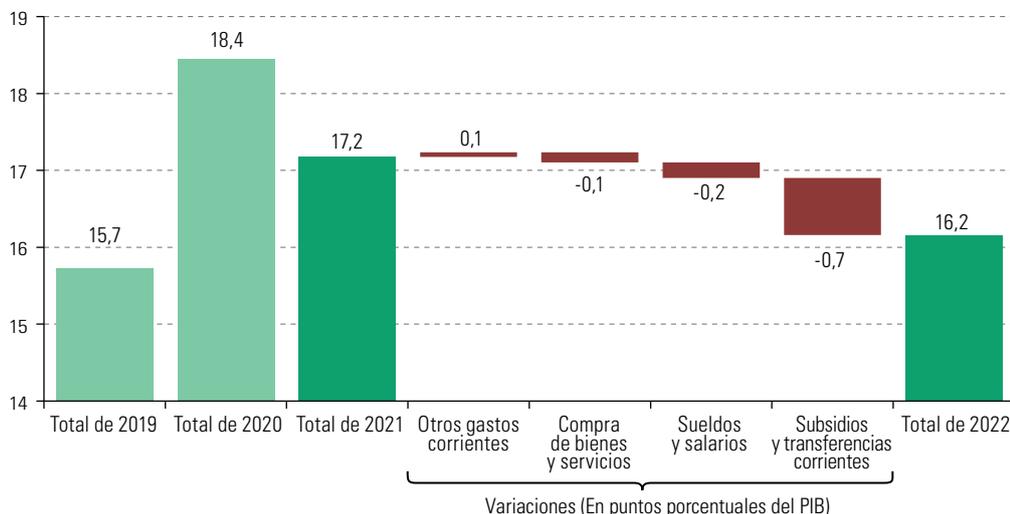
^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Después de desempeñar un papel clave en la respuesta del sector público a la pandemia de COVID-19 en 2020, el gasto primario corriente en América Latina ha experimentado una disminución escalonada, aunque se mantiene por encima del nivel anterior a la pandemia (véase el gráfico I.9). Esta dinámica está asociada principalmente con el retiro de las medidas de emergencia adoptadas para hacer frente a la pandemia. La contracción observada en 2022 se explica principalmente por una reducción de las erogaciones por subsidios y transferencias corrientes, en la medida que han ido llegando a su fin diversos programas de apoyo para hogares y empresas relacionados con la pandemia. En lo que respecta a los sueldos y salarios, las variaciones en las remuneraciones determinadas para el año estuvieron, en muchos casos, por debajo del aumento de los precios, lo que se tradujo en contracciones reales y reducciones relativas al producto. En cambio, en Costa Rica, los salarios de los funcionarios públicos se congelaron, como establece la Ley núm. 9635 de 2018, que imposibilita realizar aumentos salariales cuando la deuda pública supera el rango establecido en dicha ley (BCCR, 2023). Por su parte, la compra de bienes y servicios registró una leve disminución, a medida que se redujeron las erogaciones relacionadas con la pandemia y disminuyó la adquisición de insumos para la inversión pública en un contexto de menor gasto de capital.



Gráfico I.9

América Latina (16 países)^a: gasto corriente primario del gobierno central, total y variación por componente, 2019-2022
(En porcentajes del PIB y puntos porcentuales del PIB)



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

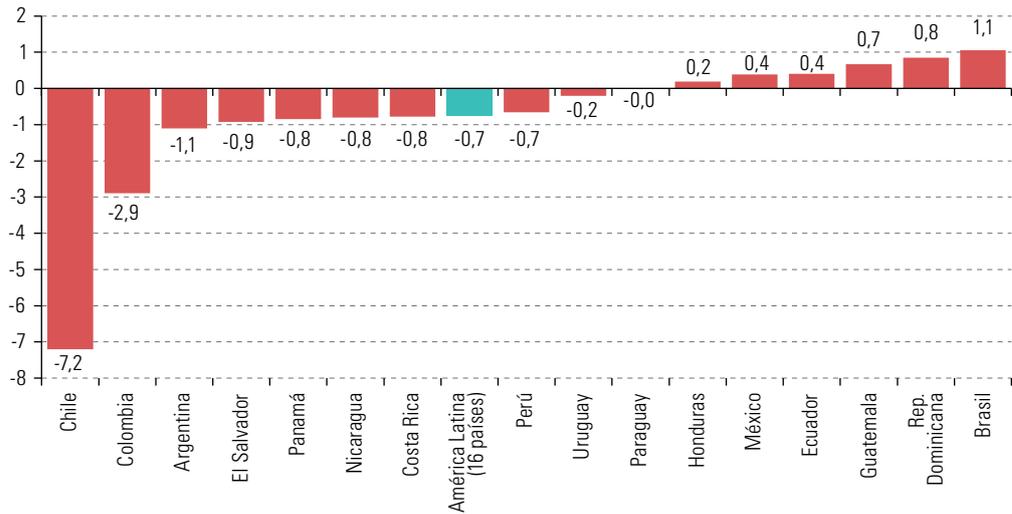
Nota: Promedios simples. Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

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

Aunque los subsidios y las transferencias corrientes se redujeron en promedio durante 2022, se observa una heterogeneidad de situaciones entre los países y dentro de ellos. Como se ilustra en el gráfico I.10, la mayoría de los países experimentaron contracciones en 2022, en términos tanto absolutos como relativos. Destacan los casos de Chile y Colombia, donde se registraron reducciones significativas asociadas a una menor cantidad de egresos por programas relacionados con la pandemia. En Chile, esta contracción se explica principalmente por el vencimiento del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) Universal en 2021 (representó un 6,7% del PIB ese año), que fue mayor que el incremento de los gastos asociados al funcionamiento del Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (MEPCO) (DIPRES, 2023). Con respecto a la reducción registrada en Colombia, destaca la disminución de los egresos por la pandemia (-1,8 puntos porcentuales del PIB), en parte debido a la reasignación de recursos a inversiones y a una caída en las transferencias al sistema de pensiones y al sistema general de regalías, que fue mayor que el aumento de las transferencias al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPCO) (0,9 puntos porcentuales del PIB) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2023). En el Perú, esta reducción está relacionada con el menor gasto en medidas para abordar la pandemia, contrarrestado en parte por los egresos para mitigar el efecto del alza de los precios en las poblaciones vulnerables y los sectores clave; por ejemplo, mediante la ampliación de la cobertura y el monto de la subvención de programas sociales existentes como Juntos, Pensión 65, Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) y Programa Qaliwarma, así como el Bono Alimentario (con un gasto equivalente al 0,2% del PIB) y el FertiAbono, dirigido a pequeños productores agropecuarios (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2022).

Gráfico I.10

América Latina
(16 países): variación
interanual de
las erogaciones
por subsidios y
transferencias corrientes
del gobierno central,
2021-2022
(En puntos porcentuales
del PIB)



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

Nota: En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

En otros países, la contracción de las transferencias corrientes y los subsidios respondió a factores más bien idiosincráticos. En la Argentina, destaca la disminución de las erogaciones en subsidios energéticos —que corresponden principalmente a los traspasos de recursos a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA) para cubrir la brecha entre los costos de producción y las tarifas pagadas por los consumidores— y en prestaciones sociales, principalmente por la pérdida de valor de los beneficios en un contexto inflacionario (OPC, 2023). La contracción de Panamá, por su parte, está asociada a la alta base de comparación con el año anterior, cuando el gobierno central efectuó una transferencia a la Caja de Seguro Social, equivalente al 0,5% del PIB, para cubrir el déficit operacional de la institución, que fue mayor que el aumento de los egresos asociados al precio solidario establecido para los combustibles (que representó un 0,2% del PIB de enero a septiembre de 2022) (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2023; La Prensa, 2022). En Nicaragua, la reducción se explica principalmente por la disminución de las transferencias para hacer frente a la pandemia y paliar los efectos de los huracanes Eta y Iota, que a su vez superó las nuevas erogaciones por el congelamiento de los precios de los combustibles y el gas licuado (equivalentes al 0,8% del PIB) (BCN, 2023).

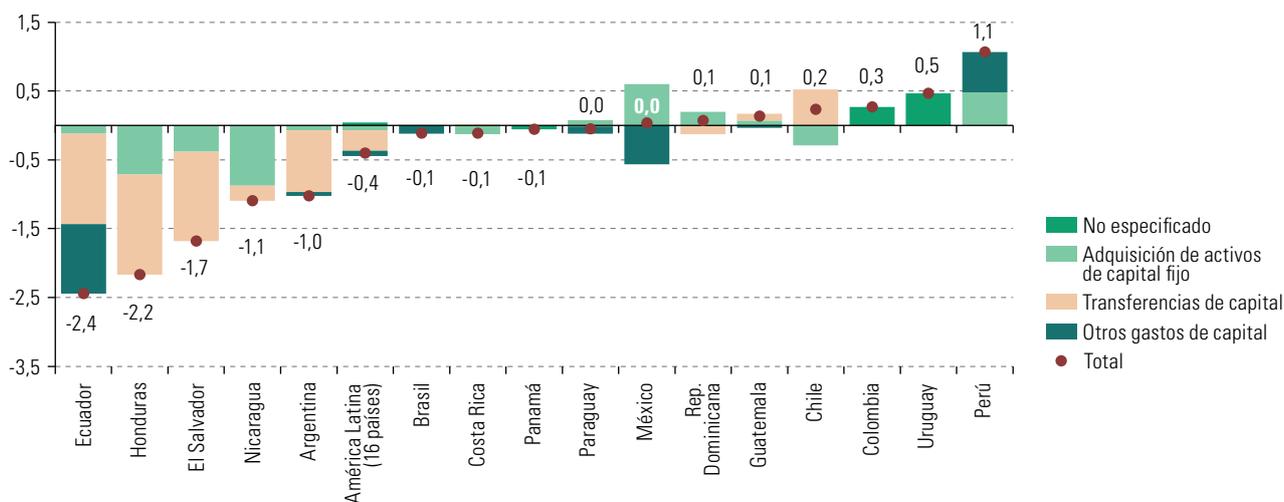
En contraste con esta tendencia general, las erogaciones por subsidios y transferencias corrientes crecieron en varios países como consecuencia del incremento de los egresos asociados a los beneficios sociales y las medidas para atenuar el alza en los precios. En el Brasil, este incremento se explica fundamentalmente por la puesta en marcha del programa Auxílio Brasil, que entró en vigor en noviembre de 2021 como medida provisional y se hizo permanente en mayo de 2022. De acuerdo con lo establecido en la legislación, el valor de este beneficio aumentó a 400 reales por familia, en comparación con los 217 reales que se otorgaban hasta noviembre de 2021. Como consecuencia de este aumento, las erogaciones por los programas Bolsa Família y Auxílio Brasil alcanzaron el 0,9% del PIB en 2022, frente al 0,3% del PIB en 2021 (Tesoro Nacional del Brasil, 2023). En la República Dominicana, el aumento se debió al alza de los subsidios a los combustibles (de 0,3 puntos porcentuales del PIB) y del subsidio eléctrico (de 0,5 puntos porcentuales del PIB) (DIGEPRES, 2023). Asimismo, en Guatemala, destaca el subsidio establecido en la Ley de Apoyo Social Temporal a los Consumidores de Diésel y Gasolina Regular, cuya erogación total alcanzó el 0,4%

del PIB (Ministerio de Hacienda de Guatemala, 2023). En el Ecuador, el incremento se debió en parte al aumento de los traspasos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y del valor del Bono de Desarrollo Humano, que pasó de 50 a 55 dólares en junio de 2022 (Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, 2023).

En promedio, los gastos de capital en América Latina registraron una caída en 2022, tras dos años consecutivos de crecimiento. Como se muestra en el gráfico I.11, fueron varios los países con contracciones significativas superiores a 1 punto porcentual del PIB, e incluso a 2 puntos porcentuales del PIB en los casos del Ecuador y Honduras. Esta dinámica se explica por el descenso de las transferencias de capital, aunque en algunos países este fue acompañado por una reducción de la inversión en activos fijos³. Por su parte, la contracción en Honduras obedeció a un conjunto de factores, entre los que se incluye la subejecución de proyectos debido a la reforma de la estructura del sector público y los retrasos en la aprobación de proyectos (SHCP, 2023). El descenso de la adquisición de activos fijos observado en Nicaragua está principalmente relacionado con la alta base de comparación del año anterior, cuando se ejecutó un conjunto de proyectos de reconstrucción después de los huracanes Eta y Iota, así como con inversiones extraordinarias en infraestructura sanitaria en respuesta a la pandemia (BCN, 2023). En la Argentina, la reducción se explica por menores transferencias de capital al Fondo Fiduciario Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR) y a empresas públicas (OPC, 2023).

Gráfico I.11

América Latina (16 países): variación interanual de los gastos de capital del gobierno central, por componente, 2021-2022
(En puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

No obstante, la tendencia a la reducción de las erogaciones de capital no fue generalizada y se observan incrementos en varios países. En el Perú, los gastos de capital alcanzaron un nivel histórico, impulsados por la ampliación del presupuesto para la inversión pública, la agilización de los procesos de aprobación de proyectos y el fortalecimiento de las capacidades de ejecución de proyectos de las autoridades subnacionales, así como por un aporte de capital excepcional a Petroperú (Ministerio

³ Las transferencias de capital están relacionadas con el financiamiento de proyectos de inversión en el sector público y en el sector privado, así como con traspasos de recursos para sostener las operaciones de las empresas públicas, entre otros.

de Economía y Finanzas del Perú, 2023). En Colombia, destaca la recomposición de algunos programas, como el Ingreso Solidario, como inversión pública (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2023). El aumento en Chile está asociado con mayores erogaciones por subsidios habitacionales y la compra de terrenos en el marco del Plan de Emergencia Habitacional, así como con los esfuerzos para agilizar la ejecución de proyectos de inversión pública (DIPRES, 2023)⁴.

La dinámica de los pagos de intereses fue dispar en América Latina en 2022, en medio de un deterioro del contexto macrofinanciero mundial y nacional. Las tasas de interés de los bonos a largo plazo (diez años) aumentaron en los países de la región, en línea con la dinámica de las tasas de política monetaria —tanto nacional como internacional—, así como con los mayores niveles de riesgo soberano y las rebajas en las calificaciones crediticias. Es importante poner atención a la tendencia alcista de las tasas de interés y los pagos de intereses, en la medida en que estos podrían generar tensiones entre el servicio de la deuda y el logro de políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo (véase el recuadro I.2). En este contexto, se observan incrementos significativos en Colombia y el Brasil (véase el gráfico I.12). En Colombia, este aumento está relacionado principalmente con los pagos de intereses por títulos del Tesoro indexados a la inflación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2023). En el Brasil, destaca el papel que desempeña la deuda a corto plazo como canal de transmisión de los movimientos de la tasa de política monetaria a los pagos de intereses del gobierno central (la tasa SELIC aumentó del 1,9% en enero de 2021 al 9,15% a finales de ese mismo año, antes de llegar al 13,65% en diciembre de 2022). En la Argentina y el Ecuador, el aumento se debe principalmente al servicio de los títulos emitidos en el marco del proceso de reestructuración de la deuda pública en 2020. En Panamá, en cambio, se registra una reducción debido al reperfilamiento de los pagos de intereses de ciertos bonos globales en el marco de un acuerdo con Citibank, en virtud del cual el banco cubrió los pagos de intereses adeudados en 2022 por dichos bonos y el país los reembolsará entre julio de 2024 y diciembre de 2026 (Gobierno de Panamá, 2022).

Recuadro I.2

Las dificultades de desarrollo relacionadas con el servicio de la deuda

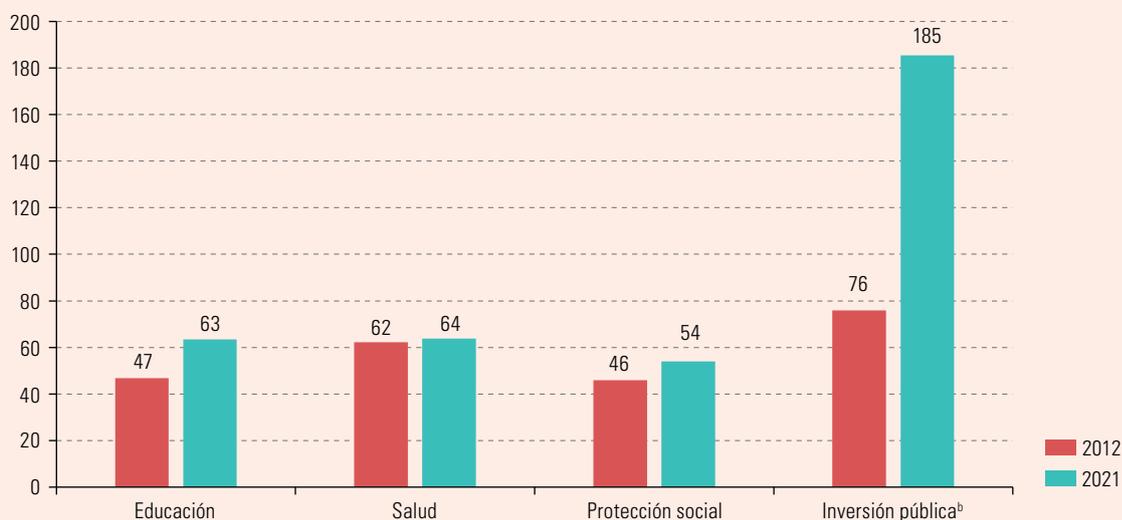
Las dificultades de desarrollo relacionadas con el servicio de la deuda son evidentes en América Latina y el Caribe. La región se caracteriza por tener brechas estructurales arraigadas, como elevados niveles de desigualdad, pobreza e informalidad, bajos niveles de productividad e inversión, y una provisión insuficiente de bienes y servicios públicos de alta calidad. La capacidad del sector público de hacer frente a estos desafíos en la región se ve obstaculizada por la falta de recursos permanentes para atender los gastos permanentes que supone la expansión del gasto social y un impulso por el lado de la inversión pública. Los ingresos públicos han sido históricamente insuficientes para cubrir las demandas de gasto público, lo que reduce el espacio fiscal para la implementación de políticas públicas activas. Otro factor que limita las erogaciones públicas en sectores clave es el creciente peso de los pagos de intereses que se observa en la región.

Como se muestra en el siguiente gráfico, el peso relativo de los pagos de intereses en relación con otros gastos prioritarios es significativo. En promedio, los pagos de intereses equivalen a más de la mitad del gasto social en educación, salud y protección social. Esta proporción respecto de la educación y la protección social aumentó durante la última década, pese al incremento excepcional registrado en 2020 debido a la respuesta del sector público a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que, en parte, se revirtió en 2021. Además, esta proporción es especialmente desfavorable en términos de la inversión pública. Los gastos de capital del gobierno central se redujeron significativamente entre 2012 y 2021, y se convirtieron en la principal variable de ajuste fiscal, en un contexto en que los países adoptaron medidas de consolidación fiscal para frenar el crecimiento de la deuda pública.

⁴ En 2022, se adoptó una nueva estructura presupuestaria para los gobiernos regionales en la cual las iniciativas de inversión no se registran en inversiones, sino en transferencias de capital (DIPRES, 2023).

América Latina y el Caribe (21 países)^a: pagos de intereses del gobierno central con respecto al gasto en educación, salud, protección social e inversión pública, 2012 y 2021

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Deuda pública y tensiones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago, 2023, en prensa.

Nota: Las cifras corresponden a medianas. Las cifras del Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, el Paraguay y el Perú corresponden al gobierno general. Las cifras de la Argentina, El Salvador y México corresponden al sector público no financiero.

^a Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b La inversión pública se mide a través de las adquisiciones de activos fijos. Las cifras de adquisiciones de activos fijos como parte del pago de intereses corresponden al gobierno central en todos los casos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Deuda pública y tensiones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago, 2023, en prensa.

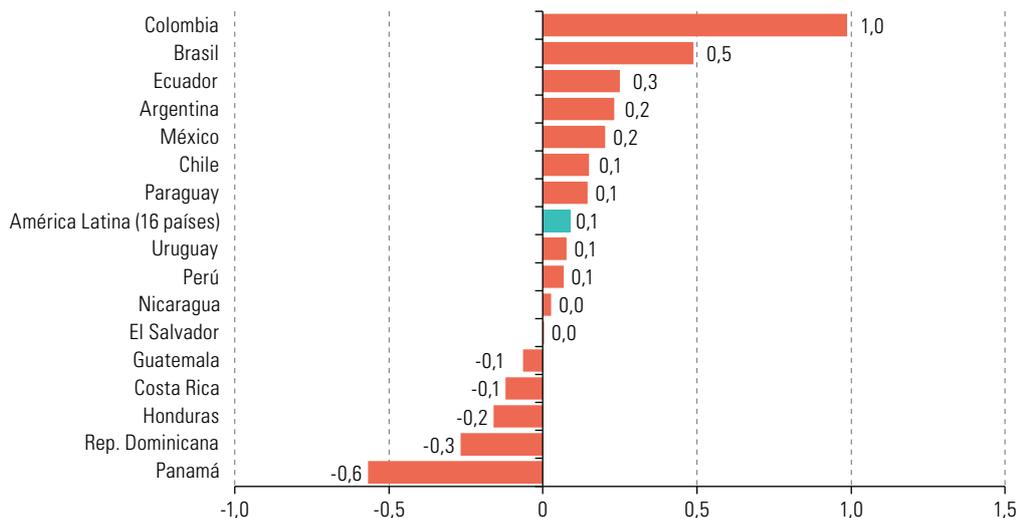
Gráfico I.12

América Latina (16 países): variación interanual de los pagos de intereses del gobierno central y las tasas de interés de los bonos a diez años, 2020-2022

(En puntos porcentuales del PIB y porcentajes)

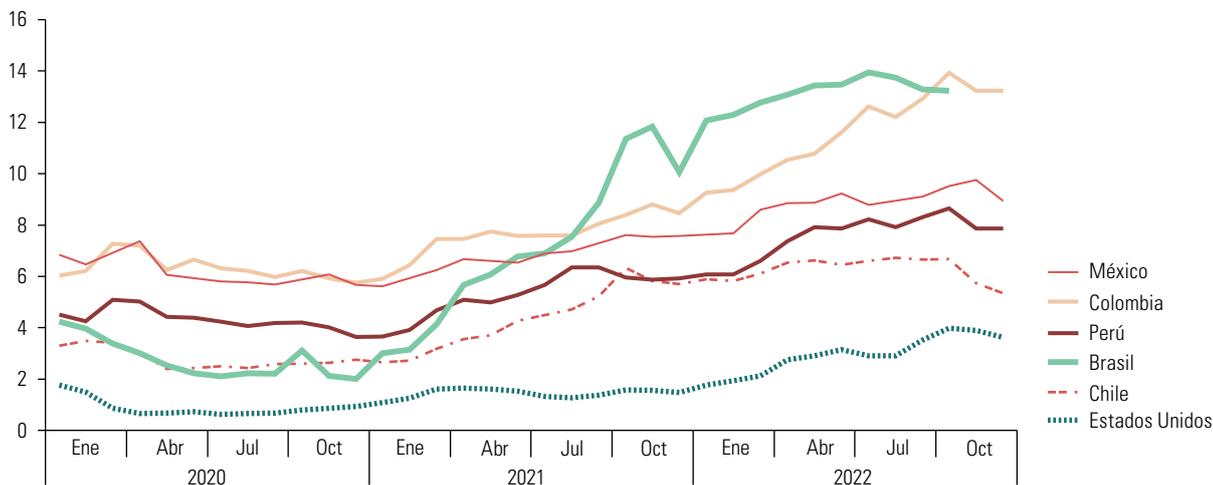
A. Pagos de intereses del gobierno central, 2021-2022

(En puntos porcentuales del PIB)



B. Tasas de interés de los bonos a diez años, enero de 2020 a diciembre de 2022

(En porcentajes)



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

Nota: En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

En contraste con la dinámica observada en América Latina, en el Caribe se registró un aumento del gasto público⁵. El gasto de capital es el principal factor que explica este resultado, pero estas erogaciones no estuvieron necesariamente vinculadas a la creación de infraestructura o capacidad productiva. Esto resulta evidente en el caso de Saint Kitts y Nevis, donde el aumento de los gastos de capital se debió a compras de tierras a gran escala (equivalentes al 7,8% del PIB) como parte de una recompra de tierras vendidas en el marco del acuerdo de canje de deuda por tierras implementado como parte de un ejercicio de reestructuración de la deuda soberana en 2011, que se compensó con una disminución en la inversión de capital fijo (ECCB, 2022; FMI, 2023). En cambio, los incrementos registrados en Granada y Guyana se explican por el aumento de la inversión en infraestructura (Ministerio de Hacienda de Granada, 2022; Ministerio de Hacienda de Guyana, 2023). En cuanto a la caída del gasto corriente primario, destaca la contracción de los subsidios y transferencias corrientes, principalmente relacionada con la interrupción de programas de emergencia. En contraste, se registró un incremento en Jamaica debido a las mayores erogaciones por concepto de sueldos y salarios como consecuencia de la puesta en marcha de una reestructuración de la compensación del sector público (Ministerio de Hacienda y Servicio Público de Jamaica, 2023). Los pagos de intereses se mantuvieron estables, en promedio en el Caribe, a pesar de los aumentos registrados en Barbados y Belice (véase el gráfico I.13).

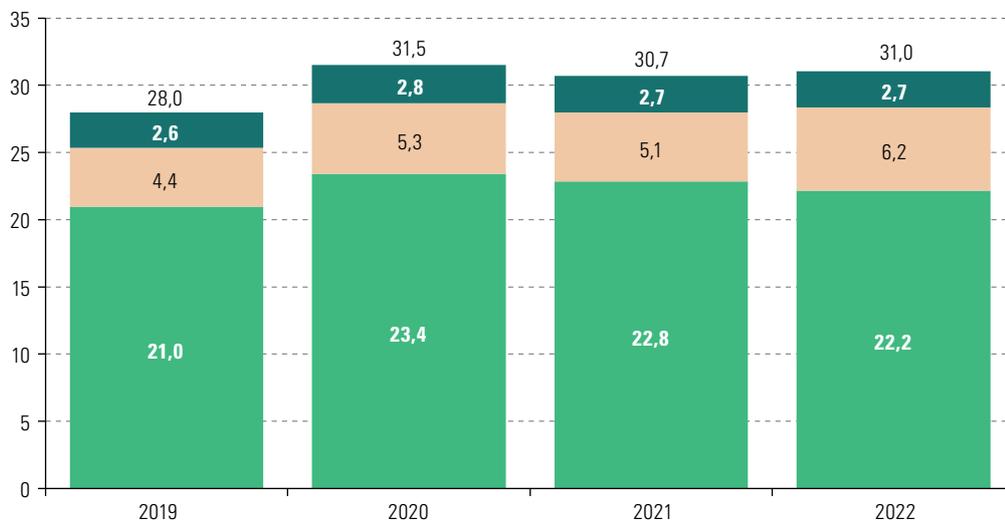
⁵ En la variación de los promedios tuvo gran incidencia el alza del producto nominal en Guyana, que fue impulsada por la expansión de la producción petrolera.

Gráfico I.13

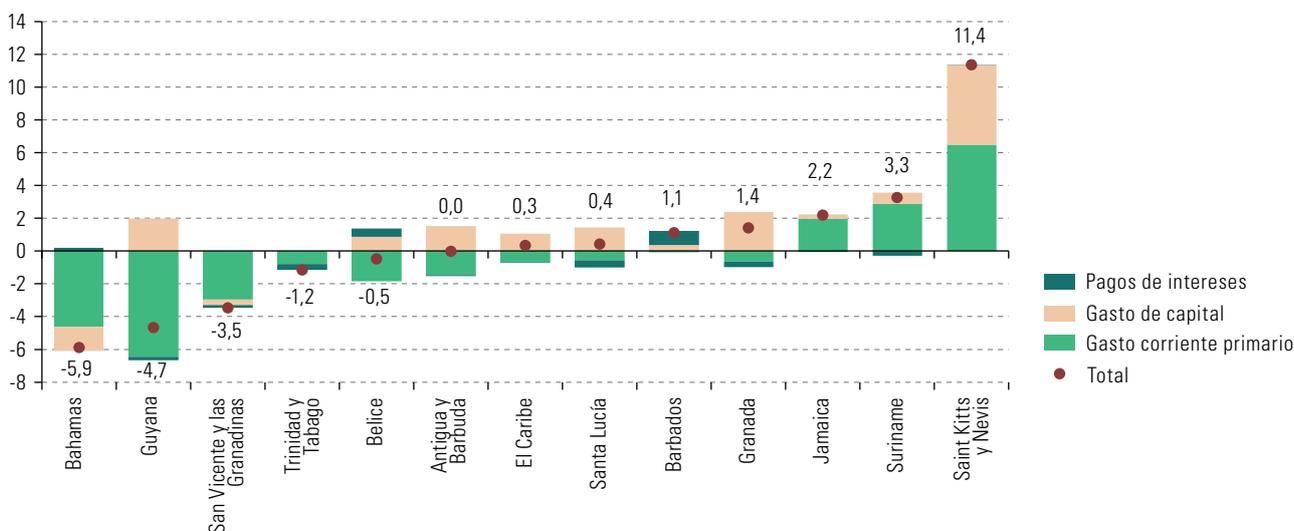
El Caribe (12 países): dinámica del gasto total del gobierno central, 2019-2022^a
(En porcentajes del PIB y puntos porcentuales del PIB)

A. Composición del gasto total del gobierno central, 2019-2022

(En porcentajes del PIB)

**B. Variación interanual del gasto total, por componente, 2021-2022**

(En puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: Promedios simples. Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. En el caso de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.

^a Las cifras de Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Granada, Jamaica y Santa Lucía corresponden a estimaciones oficiales.

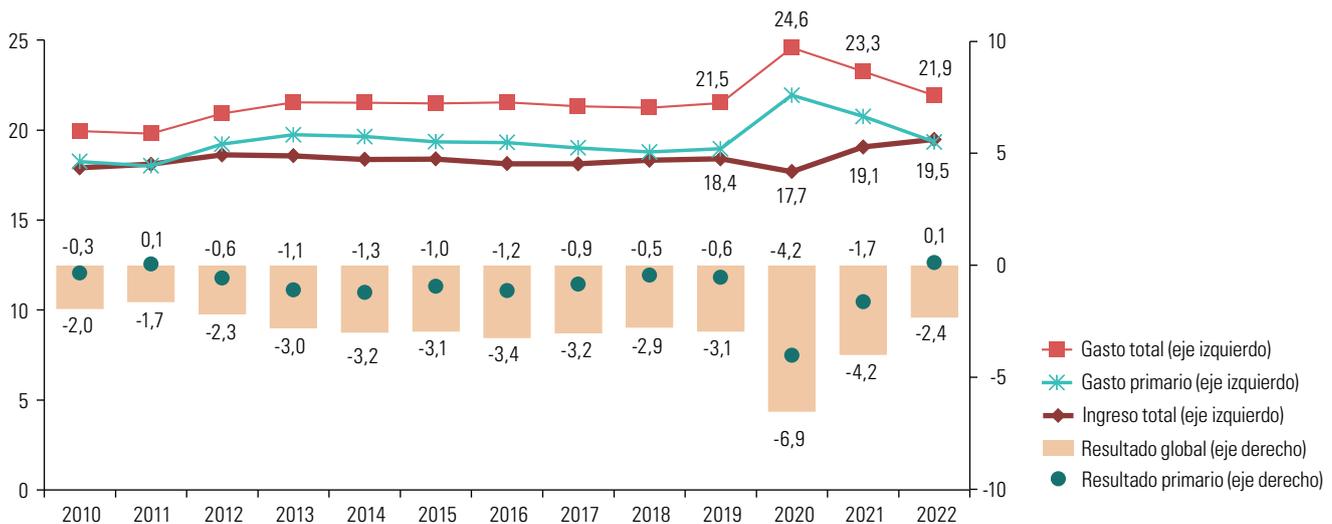
C. Se registraron importantes reducciones en los déficits fiscales

La dinámica fiscal durante 2022 en América Latina se caracterizó por la continuación de una política de consolidación para hacer frente a los desequilibrios fiscales derivados de la respuesta necesaria del sector público a la pandemia de COVID-19 en 2020 (véase el gráfico I.14). En respuesta al alza de la deuda pública en dicho año, que

alcanzó niveles que no se habían visto en dos décadas, los países delinearon en sus presupuestos para 2021 y 2022 una combinación de recortes del gasto público y medidas para generar recursos adicionales con el fin de reducir los déficits fiscales. Esta intención se manifestó en la trayectoria del gasto público, que se ubicó en el 21,9% del PIB en 2022, en comparación con el nivel histórico del 24,6% del PIB registrado en 2020. Los esfuerzos para cerrar los déficits fiscales se vieron favorecidos por un incremento significativo de los ingresos totales, impulsado, en parte, por la dinámica de los precios internacionales de las materias primas generada por el conflicto en Ucrania. En consecuencia, el resultado global promedió un déficit del 2,4% del PIB en 2022, frente a un déficit del 4,2% del PIB en 2021. Excluidos los pagos de intereses, el resultado primario se volvió levemente superavitario por primera vez desde 2011, con un promedio del 0,1% del PIB, lo que contrastó con el déficit del 1,7% del PIB registrado en 2021.

Gráfico I.14

América Latina (16 países)^a: indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2022
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Promedios simples. Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

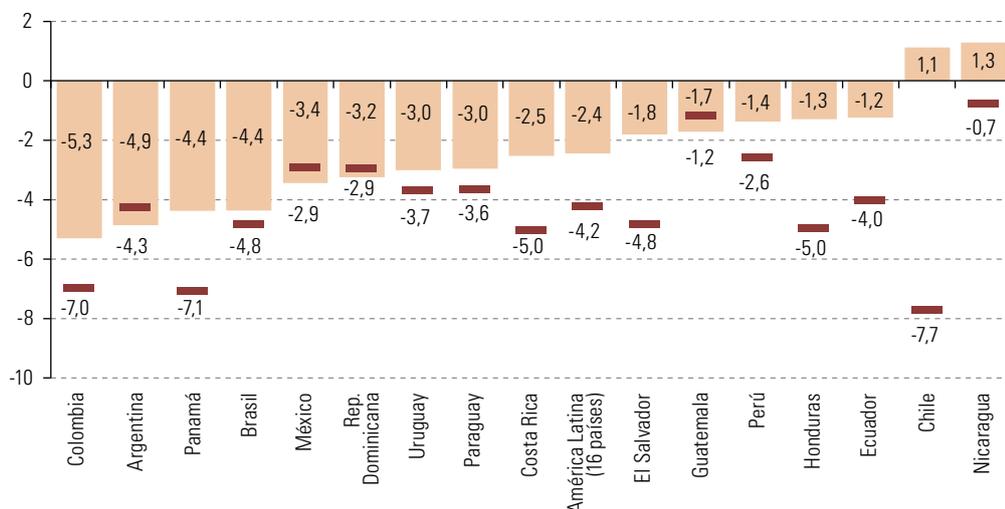
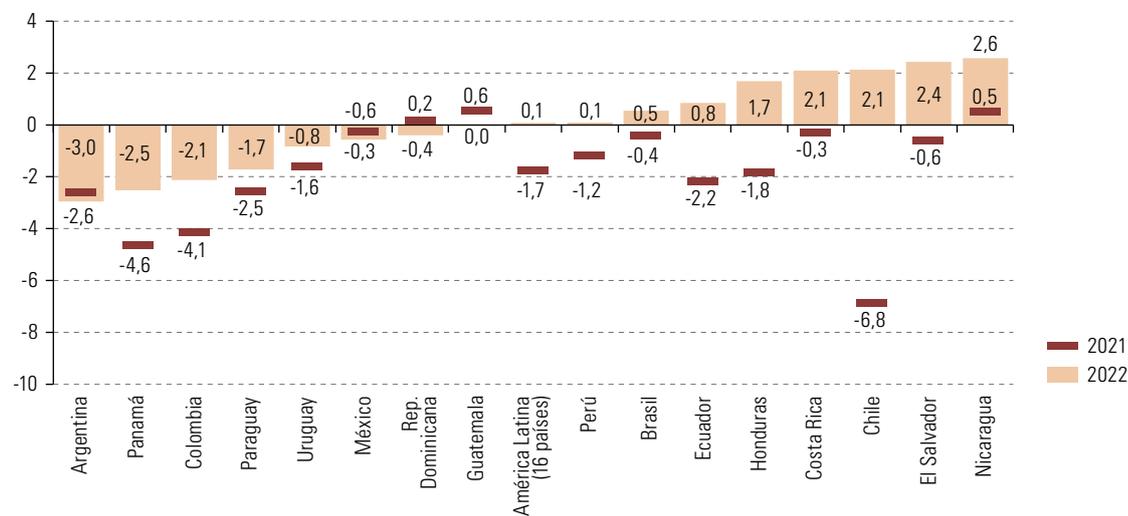
^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Los esfuerzos para equilibrar las cuentas fiscales se manifiestan a nivel de los países, aunque con diferentes niveles de intensidad. La gran mayoría de los países registraron reducciones de los déficits globales observados en 2021: se produjeron ajustes de 2 puntos porcentuales del PIB o más en Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, y de 8,8 puntos porcentuales del PIB en Chile (véase el gráfico I.15). En cuanto a los balances primarios (la principal herramienta de la que disponen los encargados de formular políticas para atenuar la dinámica de la deuda pública), la variación interanual observada pone de relieve la magnitud de los ajustes del gasto primario en los países. En 2022 se observan superávits primarios en 9 de los 16 países de América Latina, y en varios casos se alcanzan niveles muy significativos, por encima de 1 punto porcentual del PIB. Destaca el caso de Costa Rica, que registró el primer superávit primario de los últimos 13 años (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2023).

Gráfico I.15

América Latina (16 países): resultado global y primario del gobierno central, 2021-2022

(En porcentajes del PIB)

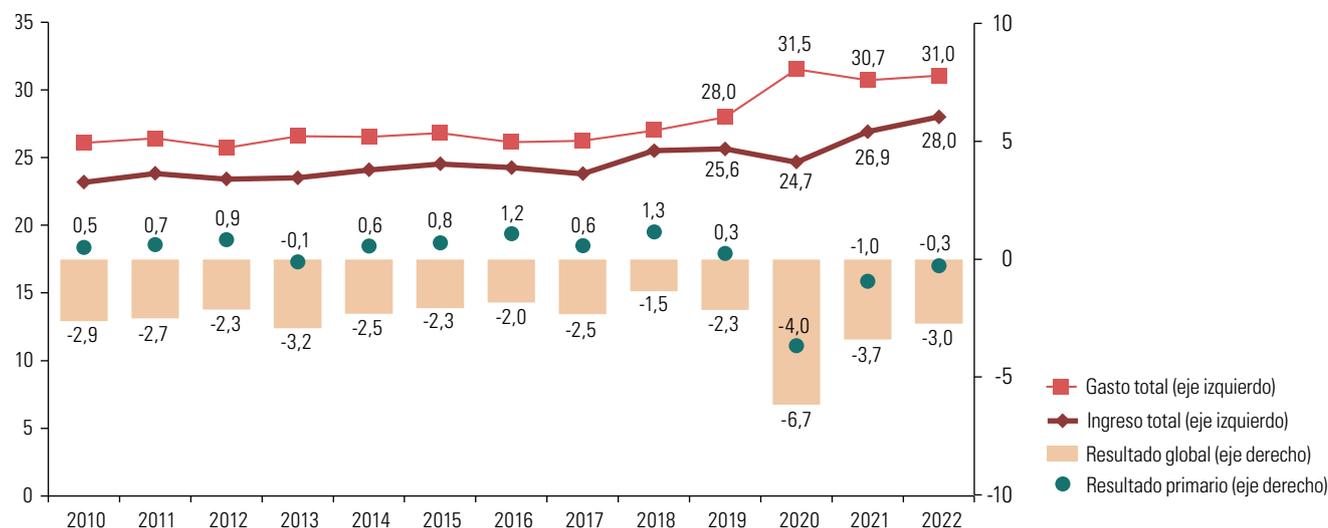
A. Resultado global**B. Resultado primario****Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.**Nota:** En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

En el Caribe, los déficits fiscales continuaron reduciéndose en 2022, aunque en menor medida que en América Latina (véase el gráfico I.16). Si bien la consolidación fiscal continúa siendo un pilar clave de la política fiscal en los países del Caribe, como se indica en los documentos de política oficiales, los gastos totales aumentaron durante el año en promedio para el grupo, al igual que en la mayoría de los países. Ante esta situación, la reducción de los déficits fiscales se debe al alza de los ingresos totales. Como consecuencia, el resultado global alcanzó un déficit del 3,0% del PIB, frente al del 3,7% del PIB en 2021. El déficit primario se redujo en igual magnitud que el déficit global, ya que los pagos de intereses cambiaron poco de un año a otro. Resulta importante señalar que los déficits fiscales —tanto global como primario— continúan siendo mayores que los que se registraban antes de la pandemia de COVID-19. Esta situación podría generar presiones para intensificar los esfuerzos de consolidación fiscal, dado el elevado nivel de deuda pública en el Caribe, posiblemente en detrimento del gasto social y la inversión.

Gráfico I.16

El Caribe (12 países)^a: indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2022^b

(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Promedios simples. Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. En el caso de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.

^a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

^b Las cifras de Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Granada, Jamaica y Santa Lucía corresponden a estimaciones oficiales.

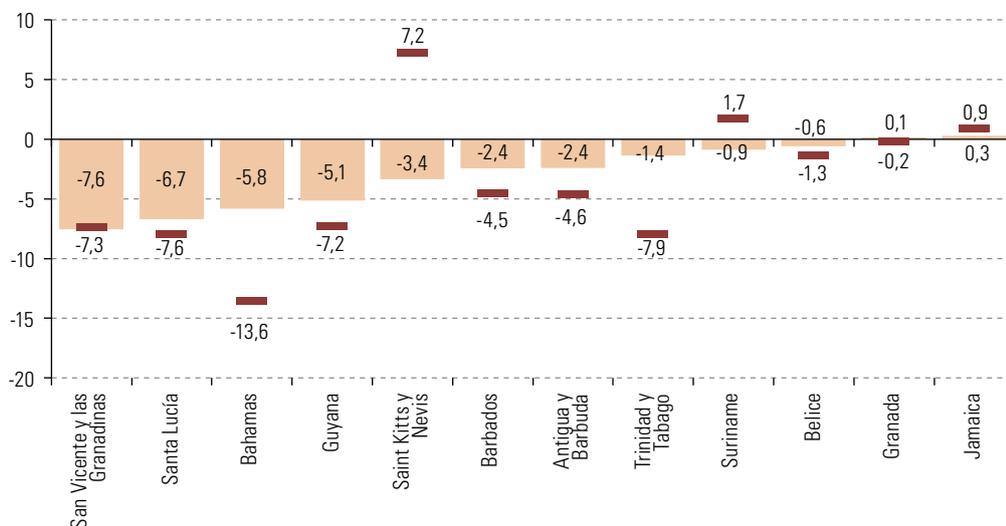
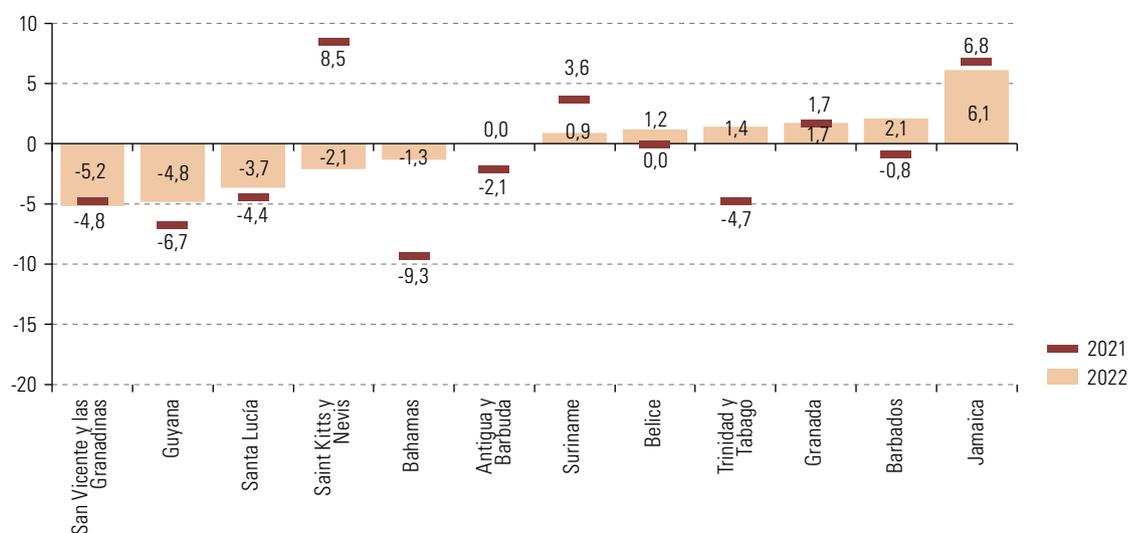
En la mayoría de los países del Caribe se observan reducciones en los déficits fiscales o aumentos en los superávits (véase el gráfico I.17). En algunos casos, no obstante, los déficits globales y primarios se mantienen en niveles elevados, cercanos a los valores registrados el año anterior. En los casos de las Bahamas y Trinidad y Tabago, los déficits globales se redujeron significativamente en 2022, con variaciones interanuales de 7,8 puntos porcentuales del PIB y 6,5 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. En Saint Kitts y Nevis, en cambio, la expansión del gasto público, junto con un leve aumento de los ingresos totales, dio lugar a una reversión de la posición fiscal, y se pasó de superávits altos a déficits globales y primarios, con una variación interanual de 10,6 puntos porcentuales del PIB en ambos casos. Por su parte, las cuentas fiscales en Jamaica permanecieron superavitarias y el balance primario alcanzó el 6,1% del PIB, lo que representa una continuación del notable esfuerzo para contener el crecimiento del gasto primario e impulsar los ingresos públicos con el fin de reducir el nivel de la deuda pública.

D. La deuda pública continúa su tendencia decreciente con relación al PIB, pero los niveles de endeudamiento se mantienen elevados

Los países de América Latina y el Caribe presentan una caída generalizada moderada en la relación de la deuda pública del gobierno central y el producto a diciembre de 2022, lo que se explica principalmente por la recuperación de la actividad económica. Aunque esta disminución se ha venido evidenciando desde 2021, el efecto denominador de la mejora en las tasas de crecimiento de la región sobre la acumulación de la deuda pública ha contribuido en menor medida durante 2022.

Gráfico I.17El Caribe (12 países): resultado global y primario del gobierno central, 2021-2022^a

(En porcentajes del PIB)

A. Resultado global**B. Resultado primario****Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.**Nota:** En el caso de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.^a Las cifras de Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Granada, Jamaica y Santa Lucía corresponden a estimaciones oficiales.

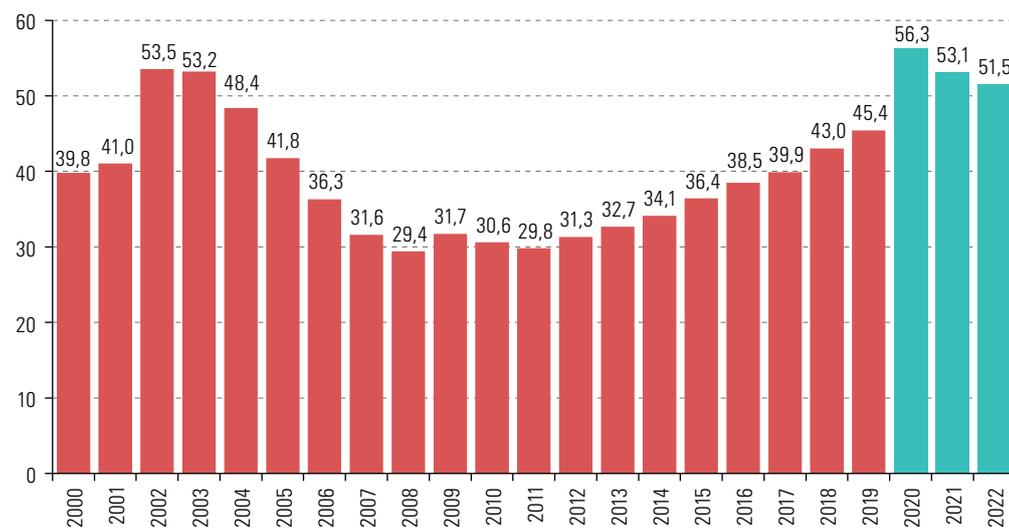
A diciembre de 2022, la deuda pública promedio de 16 países de América Latina alcanzó un 51,5% del PIB, 1,6 puntos porcentuales por debajo de la registrada al cierre de 2021 (véase el gráfico I.18). A nivel de subregiones, los niveles de endeudamiento público de América del Sur y Centroamérica alcanzaron un 53,9% y un 49,1% del PIB, respectivamente. Los niveles de deuda pública sobre el PIB entre 2020 y 2022 dan cuenta de la amplia necesidad de financiamiento de los países de la región para hacer frente a los altos costos de la pandemia. Aunque se

observan mejoras en la deuda pública en 2021 y 2022, los niveles se mantienen históricamente altos en comparación con otras regiones y superan el 50% del PIB, con cifras muy similares a las observadas hace 20 años en la región (véase el recuadro I.3).

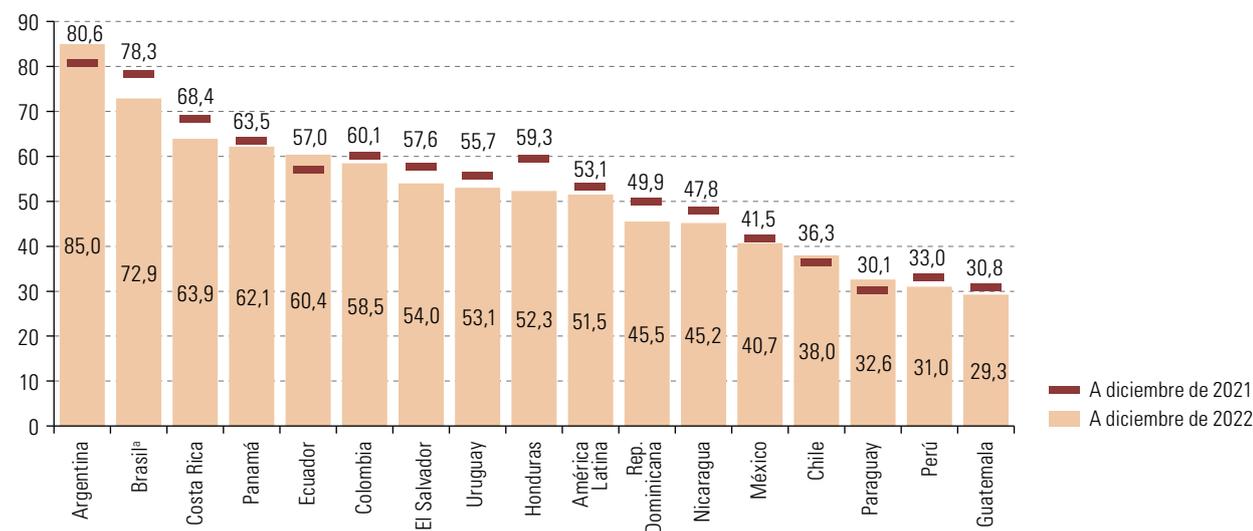
Gráfico I.18

América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2022
(En porcentajes del PIB)

A. Deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2020



B. Deuda pública bruta del gobierno central, por país, diciembre de 2021 y diciembre de 2022



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

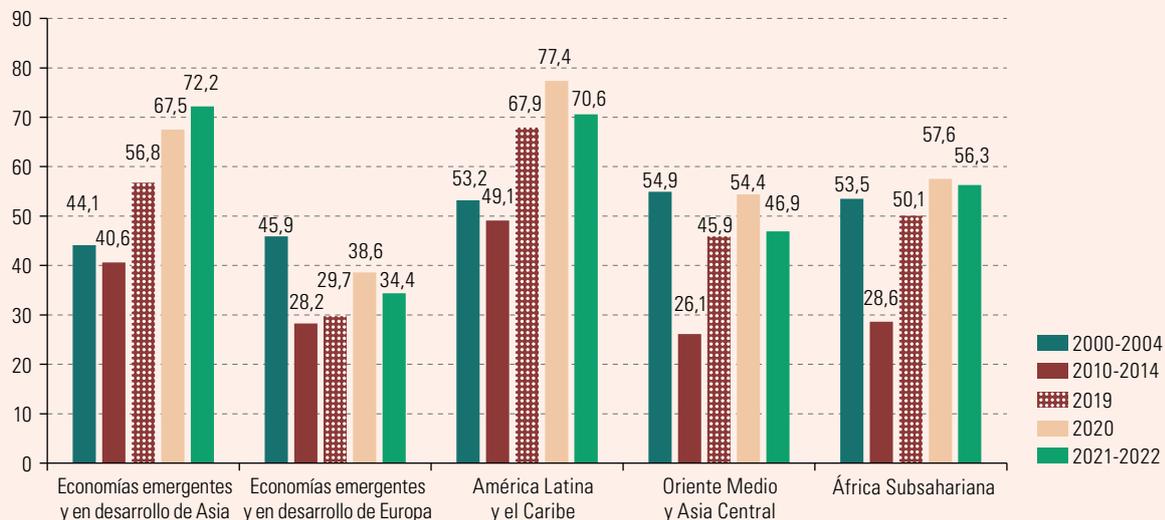
^a Las cifras corresponden al gobierno general.

Recuadro I.3

Niveles elevados de deuda pública: una preocupación sistémica para los mercados emergentes y las economías en desarrollo

Los niveles de deuda pública aumentaron progresivamente en la mayoría de las regiones emergentes y en desarrollo en la década previa a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Dados los débiles fundamentos macroeconómicos a nivel mundial y los choques de precios adversos de los recursos naturales no renovables, especialmente tras el desplome de los precios del petróleo en 2014 y 2015, dichos aumentos tuvieron serias repercusiones en estas economías y en algunos casos generaron déficits fiscales elevados y persistentes. En 2019, la deuda pública bruta del gobierno general de estas regiones alcanzó, en promedio, un 50,1% del PIB, un nivel muy superior al promedio del período 2010-2014. A nivel de las regiones, en las economías emergentes y en desarrollo de Asia, la deuda pública aumentó en promedio 16,2 puntos porcentuales del PIB en el mismo período. En América Latina y el Caribe, esta diferencia fue de 18,8 puntos porcentuales del PIB; en Oriente Medio y Asia Central, se incrementó la deuda 19,8 puntos porcentuales del PIB, y en la región de África Subsahariana, el aumento fue de 21,5 puntos porcentuales del PIB (véase el gráfico). El choque sobre las finanzas públicas derivado de la crisis del COVID-19 agravó esta tendencia, lo que se tradujo en un pronunciado aumento de la deuda pública. Si bien la relación entre la deuda pública y el PIB tendió a disminuir en 2021 y 2022, debido principalmente a la rápida recuperación del producto nominal, los niveles de deuda continúan siendo elevados y se ubican muy por encima de los registrados en crisis económicas y financieras anteriores como la desarrollada a fines de la década de 1990 y a inicios de la década de 2000 en las regiones emergentes y en desarrollo.

Regiones emergentes y en desarrollo seleccionadas: deuda pública bruta del gobierno general, 2000-2022
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, octubre de 2022.

Nota: Los grupos de países se basan en los presentados por el FMI en World Economic Outlook Database.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Deuda pública y tensiones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago, 2023, en prensa.

A nivel de los países, la Argentina presenta el mayor nivel de endeudamiento público, con un 85% del PIB a diciembre de 2022, seguido del Brasil, Costa Rica y Panamá, que alcanzan un 72,9%, un 63,9% y un 62,1% del PIB, respectivamente. En oposición, los países con menores niveles de deuda pública son Guatemala (29,3% del PIB), el Perú (31,0%) y el Paraguay (32,6%).

Cabe subrayar la incidencia del dinamismo del PIB nominal en los países de la región sobre la dinámica de la deuda pública a diciembre de 2022. Tal es el caso del Brasil, donde la reducción del nivel de endeudamiento alcanzó 5,4 puntos porcentuales del PIB en relación con el cierre de 2021. Esta caída se explica principalmente por la interacción de distintos componentes implícitos en la dinámica de la deuda, entre los que destacan la tasa de crecimiento del producto y las amortizaciones netas de la deuda, dos factores que generaron una amplia reducción de la deuda del Brasil logrando compensar el efecto del incremento de los intereses nominales devengados sobre esta (BCB, 2023).

En el caso del Caribe, la deuda pública bruta del gobierno central alcanzó un 77,3% del PIB a diciembre de 2022, 6,8 puntos porcentuales por debajo de la registrada al cierre de 2021 (véase el gráfico I.19). Barbados y Suriname presentan cifras que superan el 100% del PIB, con un nivel de endeudamiento del 123,5% y el 122,3% del PIB, respectivamente. Al igual que en el caso de América Latina, el repunte del crecimiento económico se tradujo en un potente efecto denominador, ya que los niveles de deuda pública en términos absolutos se mantuvieron relativamente estables durante el año. En este sentido, destacan las reducciones observadas en Belice, Barbados, Guyana y Jamaica. Cabe subrayar el caso de Guyana, con una reducción de la deuda pública de 16 puntos porcentuales del PIB entre 2021 y 2022, explicada por un producto que creció un 62,3% en términos reales, como resultado de la puesta en marcha de la producción de petróleo y gas en alta mar. En Suriname, por el contrario, se registra un aumento del nivel de endeudamiento, que refleja el efecto de la devaluación de la moneda nacional sobre el acervo de deuda en moneda extranjera durante 2022.

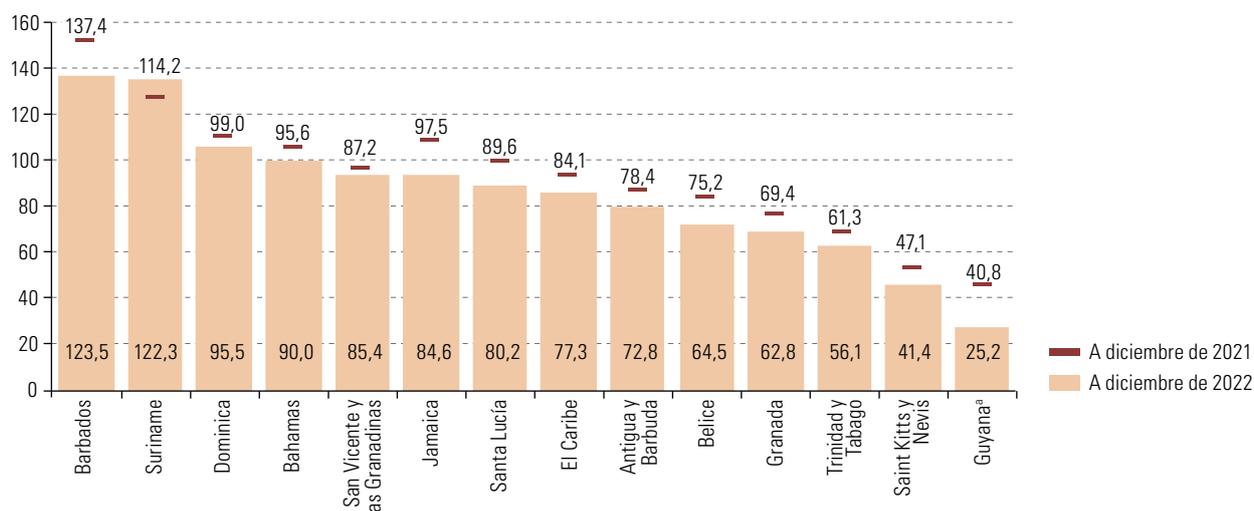
Gráfico I.19

El Caribe (13 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2022
(En porcentajes del PIB)

A. Deuda pública bruta del gobierno central, 2021-2022



B. Deuda pública bruta del gobierno central, por país, diciembre de 2021 y diciembre de 2022



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

^a Las cifras corresponden a la cobertura del sector público.

Si bien los niveles de deuda pública del gobierno central en relación con el PIB han disminuido en la región, se mantienen por encima de niveles saludables para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública y constituyen una fuente de vulnerabilidad, dadas las condiciones del contexto macrofinanciero actual (véase el recuadro I.4).

Recuadro I.4

El deterioro de las condiciones macrofinancieras ha dificultado la sostenibilidad de la deuda pública en la región

El deterioro del contexto macrofinanciero mundial ha dado lugar a preocupaciones sobre la evolución de la deuda pública, específicamente en los mercados emergentes y las economías en desarrollo, lo que incluye a América Latina y el Caribe. El debilitamiento de la actividad económica mundial, los menores volúmenes del comercio internacional, la alta inflación y la volatilidad en los mercados financieros y de materias primas han ido socavando cada vez más las perspectivas económicas de las regiones en desarrollo, lo que hace más difícil el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Al igual que les ocurrió a otros países emergentes y regiones en desarrollo, los países de América Latina y el Caribe se vieron sumamente afectados por el deterioro de los fundamentos macroeconómicos mundiales en los años previos a la crisis provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Los ingresos públicos se estancaron y fueron insuficiente para respaldar el gasto público, lo que se tradujo en déficits fiscales persistentes y acumulación de deuda pública. La pandemia de COVID-19 agravó esta tendencia y, en muchos casos, los paquetes de apoyo implementados con aumentos del gasto público sin precedentes se financiaron con emisión de deuda y financiamiento de emergencia de prestamistas multilaterales.

Las condiciones externas adversas amenazan con empeorar el bajo rendimiento económico experimentado por la región en los últimos años. Las políticas monetarias restrictivas de los principales bancos centrales de las economías desarrolladas, la caída de los flujos de capital hacia los mercados emergentes y la volatilidad de los tipos de cambio han elevado sustancialmente los costos de endeudamiento. El acceso a la liquidez mundial está llegando a un punto de inflexión, incluso para las economías emergentes y en desarrollo con calificación de grado de inversión. Los altos rendimientos de los bonos en las economías desarrolladas y la disminución del apetito de riesgo de los inversionistas respecto de los mercados emergentes han endurecido las condiciones generales para emitir nueva deuda en los mercados internacionales.

En América Latina, se prevé que la actividad económica se expanda solo un 1,2% en 2023, la tasa más baja de todas las regiones en desarrollo, muy por debajo del 6,7% registrado en 2021, como consecuencia directa de la relajación de las medidas implementadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19, y del 3,8% de 2022. El espacio para intervenciones monetarias y fiscales de apoyo es limitado. La gestión de la deuda pública es cada vez más complicada, con tasas de interés más altas, y el riesgo soberano aumenta el costo de la emisión de nueva deuda y el refinanciamiento de la deuda pública existente.

Las vulnerabilidades asociadas a la elevada acumulación de deuda pública de la región se ven acentuadas por su composición. En muchos países de América Latina y el Caribe, la deuda pública está principalmente en manos de acreedores no residentes y denominada en moneda extranjera. En la subregión de América del Sur, esto ha coincidido con un cambio estructural en la base de acreedores y el sector privado ha emergido como el acreedor más importante. Por el contrario, en los países del Caribe, los prestamistas bilaterales y multilaterales son los principales tenedores de los bonos soberanos. Pese a los perfiles de amortización de la deuda soberana relativamente favorables, los requisitos de renovación de la deuda a corto plazo exponen a los países a la volatilidad del mercado, especialmente con aumentos en las tasas de interés y el riesgo de depreciación de la moneda, lo que intensifica aún más la acumulación de la deuda pública. El creciente servicio de la deuda, especialmente en forma de pago de intereses, hará que los países deban movilizar cada vez más recursos públicos para garantizar la sostenibilidad de la deuda.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Deuda pública y tensiones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago, 2023, en prensa.

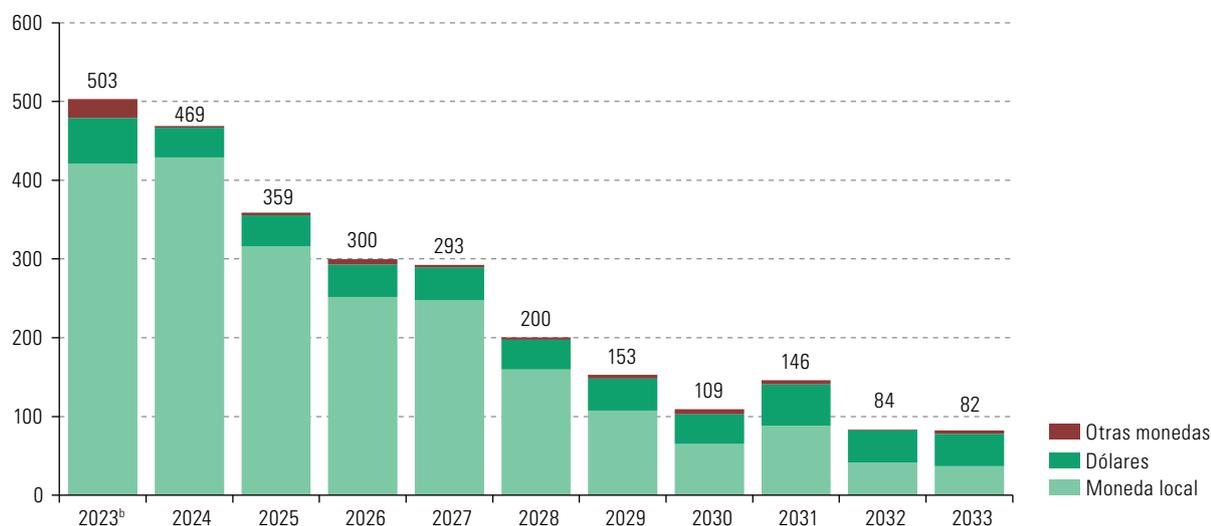
Los riesgos asociados a la acumulación de deuda pública también afectan la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo, principalmente por el aumento del costo del servicio de la deuda, lo que repercute de manera negativa en los balances fiscales. En este sentido, destaca el efecto de diversos factores, tanto internos como externos, sobre la acumulación de la deuda pública, como el déficit fiscal primario, la tasa de crecimiento del producto, la tasa de interés implícita y el tipo de cambio. Un factor de suma relevancia para la región es el deterioro de las condiciones de los mercados financieros nacionales e internacionales —que ha conllevado un aumento progresivo de las tasas de intereses—, sumado a la depreciación de la moneda local y el riesgo de rebajas en las calificaciones crediticias, lo que ha dificultado el manejo de los pasivos públicos de la región. Es importante señalar que estos factores podrían incidir en los pagos de intereses relacionados no solo con el acervo existente —en la medida en que los países cuenten con deuda en moneda extranjera o con tasas de interés variables—, sino también con nuevas emisiones, con condiciones financieras menos favorables.

Las condiciones menos favorables de los mercados financieros podrían generar desafíos para la región en lo que respecta al refinanciamiento de la deuda pública existente. Según las cifras de Bloomberg sobre instrumentos de deuda soberana para los que existe un mercado secundario, se estima que, durante los próximos diez años, los países de América Latina enfrentarán obligaciones crediticias por valor de 2,7 billones de dólares (alrededor del 44,6% del PIB regional de 2023), en concepto de pago del principal y los intereses de la deuda⁶. La mayoría de estas obligaciones (80%) se cancelarán en moneda local, mientras que las denominadas en dólares representan un 17,4% (véase el gráfico I.20). Hay que considerar que esta estructura está condicionada por el perfil de vencimiento del Brasil y México, países que concentran en total un 68% de los servicios de la deuda de la región (un 30% del PIB regional de 2023). Al excluirlos del total regional, los servicios de la deuda pública acumulados entre 2023 y 2033 denominados en moneda local representan un 50% y las obligaciones en dólares representan un 44% del total.

⁶ Cifra preliminar, sobre la base de FMI (2023).

**Gráfico I.20**

América Latina (16 países)^a: perfil de vencimiento de los servicios de la deuda pública bruta de los gobiernos centrales, por tipo de moneda, acumulado del período 2023-2033
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Bloomberg [base de datos en línea] <https://www.bloomberg.com/>.

Nota: Se estableció como fecha de corte para las cifras el 13 de abril de 2023.

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

^b Se incluyen los impagos acumulados de la Argentina y el Ecuador.

A nivel de los países, se registra cierta heterogeneidad respecto de la composición del servicio de la deuda que debe cancelarse en los próximos cinco años (véase el cuadro I.1). En los países sobre los que se cuenta con información, la participación de monedas extranjeras es elevada, puesto que alcanza el 50% o más del servicio total, mientras que las tasas variables son moderadas. Estos países podrían verse afectados por riesgos relacionados con el tipo cambiario, que podrían hacer que la depreciación de la moneda local frente al dólar incrementara el costo financiero de la deuda. En el caso del Brasil y México, los riesgos financieros se vincularían más bien a posibles cambios en las condiciones monetarias locales, dado que el servicio de la deuda está denominado sobre todo en moneda local y a tasas variables. Por el contrario, en Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, el vencimiento del servicio de la deuda para el período 2023-2028 incluye una elevada participación de moneda local (superior al 50%) y de tasas fijas, lo que debería limitar los riesgos externos vinculados al tipo de cambio y a las tasas de interés de la política monetaria externa.

Cuadro I.1

América Latina (16 países): estructura del servicio de la deuda pública, por país, acumulado del período 2023-2028
(En miles de millones de dólares y porcentajes)

	Servicio de la deuda (En miles de millones de dólares)			Tipo de moneda (En porcentajes)			Tipo de tasa (En porcentajes)			
	Total	Principal	Intereses	Moneda local	Dólares	Otra	Fija	Variable	Cupón cero	Otra
Argentina ^a	237	210	26	48	41	11	26	-	36	37
Brasil	989	865	124	97	3	-	36	43	21	-
Chile	77	64	14	82	12	6	50	-	50	-
Colombia	70	36	34	77	21	2	97	-	3	-

	Servicio de la deuda (En miles de millones de dólares)			Tipo de moneda (En porcentajes)			Tipo de tasa (En porcentajes)			
	Total	Principal	Intereses	Moneda local	Dólares	Otra	Fija	Variable	Cupón cero	Otra
Costa Rica	39	23	16	73	27	-	93	6	1	-
Ecuador ^a	8	3	5	-	100	-	5	-	7	88
El Salvador	4	1	3	-	100	-	100	-	-	-
Guatemala	5	3	2	19	81	-	100	-	-	-
Honduras	4	3	1	65	35	-	75	-	25	-
México	554	408	146	94	5	2	42	43	15	-
Nicaragua	0	0	0	-	100	-	-	11	-	89
Panamá	19	11	8	-	100	-	98	-	2	-
Paraguay	5	3	2	48	52	-	56	2	43	-
Perú	33	17	16	62	33	5	100	0	-	-
República Dominicana	59	36	23	72	28	-	96	-	4	-
Uruguay	21	14	7	68	31	1	74	-	26	-

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Bloomberg (base de datos en línea) <https://www.bloomberg.com/>.

Nota: Las cifras corresponden a instrumentos para los que existe un mercado secundario, por lo que pueden no coincidir con las cifras oficiales. Se estableció como fecha de corte para las cifras el 13 de abril de 2023.

^a Se incluyen los impagos acumulados.

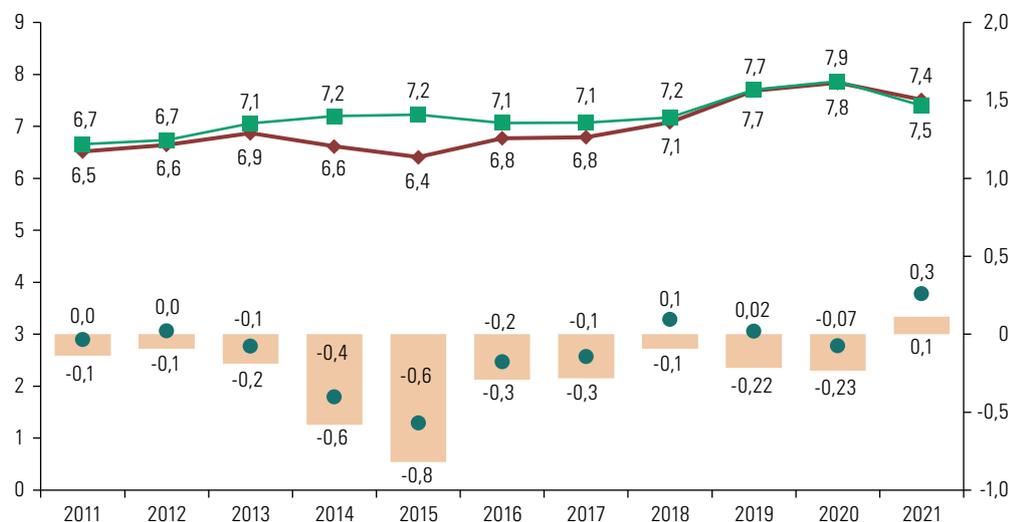
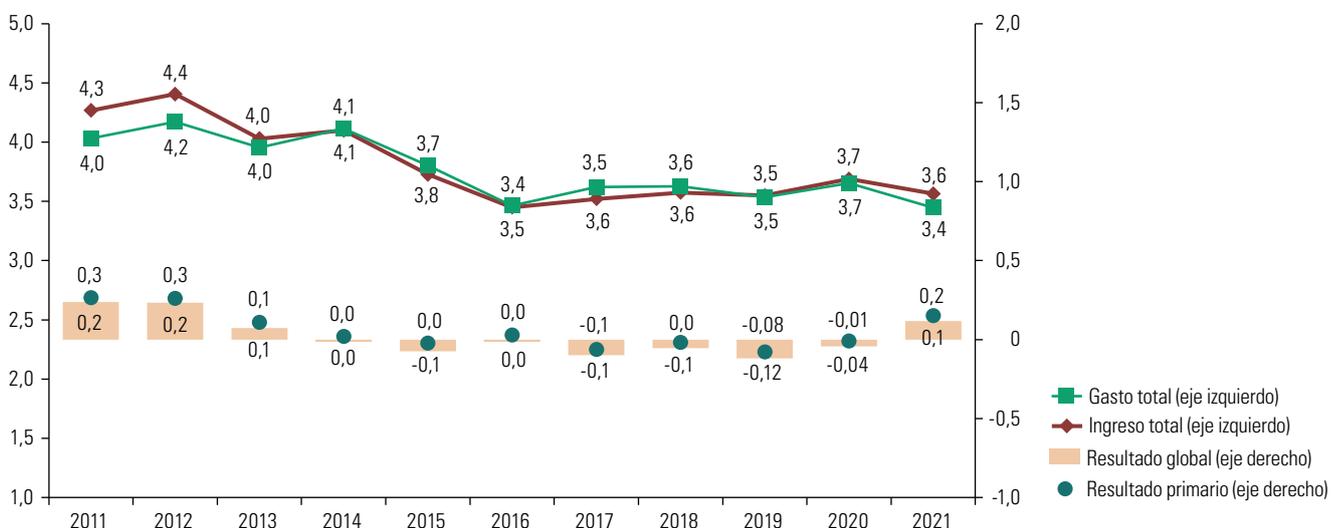
E. Después de las tensiones ocasionadas por la pandemia de COVID-19, las cuentas públicas subnacionales registraron superávits en 2021

En 2021, los gobiernos subnacionales de América Latina lograron una recuperación de las cuentas públicas que se reflejó principalmente en los balances presupuestarios (véase el gráfico I.21). Los balances globales y primarios fueron superavitarios, algo que no se había observado al menos durante la última década debido sobre todo a ajustes en el gasto, específicamente en la inversión pública. En ese período, el tamaño de los gobiernos intermedios había aumentado sostenidamente por el lado del gasto público, lo que se revirtió en el período de recuperación pospandemia. Por su parte, el tamaño de los gobiernos locales se ha mantenido relativamente estable desde 2016, un aspecto que sugiere el logro de resultados fiscales equilibrados durante los últimos años y que resultó aún más pronunciado en 2021.

La pandemia mostró la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental para enfrentar futuras crisis y reducir la elevada dependencia de las transferencias. Cabe recordar que las transferencias representan más de la mitad de los ingresos públicos subnacionales en la región y carecen de criterios compensatorios, como se subraya en el *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe* (CEPAL/BID, 2022). Persiste, en efecto, la necesidad de movilizar ingresos propios, especialmente en términos de aprovechar las bases tributarias, así como de modernizar los marcos de responsabilidad fiscal subnacional e impulsar la inversión pública. Además de estos retos, no se pueden dejar de lado los desafíos transversales emergentes, como los efectos del cambio climático, las brechas de género y la diversidad.

Gráfico I.21

América Latina (13 países)^a: evolución de las cuentas públicas de los gobiernos intermedios y locales, 2011-2021
(En porcentajes del PIB)

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

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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

Hay una tendencia de retorno del flujo de las transferencias a los niveles previos a la pandemia, y un esfuerzo cristalizado en la recaudación de ingresos propios, lo que ha ido acompañado de ajustes en el gasto en inversión pública que aún no se han revertido.

En los distintos países, y por nivel de gobierno, los gobiernos locales lograron mantener el flujo de ingresos. Destaca el Ecuador, donde aumentó el peso de los ingresos propios en la estructura de ingresos totales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Este crecimiento fue liderado principalmente por los ingresos no tributarios, lo que no tuvo una respuesta similar por el lado de los gastos. Esto contribuyó al balance presupuestario de los GAD. En contraste, es importante mencionar la caída observada en el caso de los gobiernos locales colombianos, que está relacionada con el retorno de las transferencias a los niveles previos a la pandemia, y que, al contrario de lo que ocurre con los GAD ecuatorianos, sí se compensó con la reducción del gasto.

En los gobiernos intermedios, es importante mencionar la caída de los ingresos de las provincias argentinas, los estados mexicanos y las regiones peruanas. En todos estos casos, dicha caída estuvo causada sobre todo por el retorno del flujo de las transferencias a los niveles previos a la pandemia, como se ha venido señalando. El descenso más pronunciado en los gastos se dio en las provincias argentinas y responde principalmente a un ajuste en los sueldos y salarios.

En términos más agregados, es importante señalar que en los países federales, como la Argentina, el Brasil y México, la importancia de la inversión pública en el gasto total logró mantenerse durante 2020 y 2021, aunque sin mostrar mayor dinamismo en este último año. En el Brasil, como señalan Radics y otros (2022), hubo un aumento “impulsado por el gasto de los municipios, tanto por la ejecución de proyectos previamente programados como por las elecciones municipales de noviembre de 2020, aunque desde una línea de base baja”.

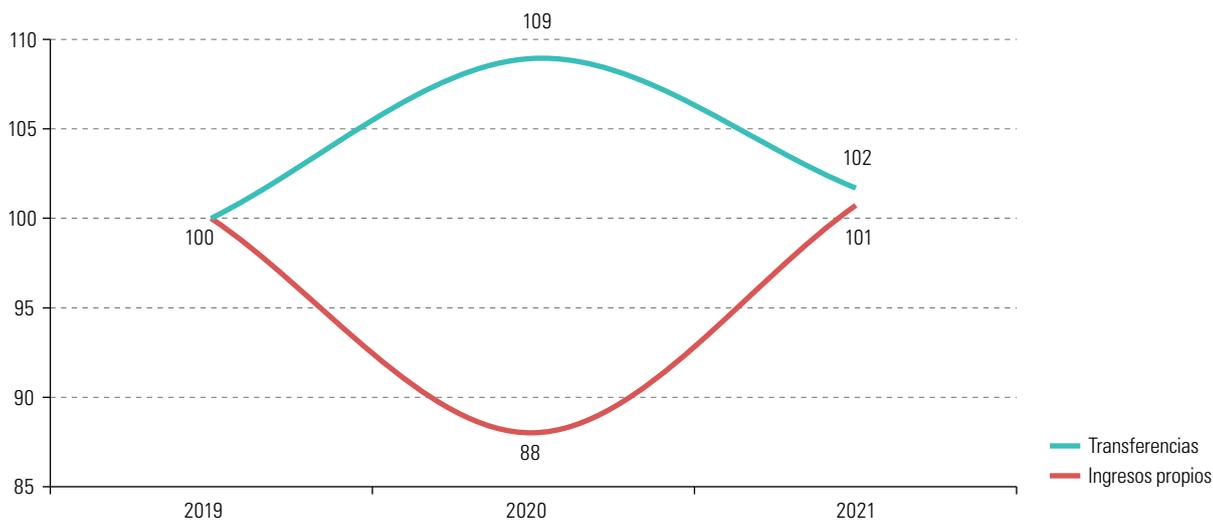
En Colombia, el Ecuador y el Perú, tres países andinos, la inversión pública cayó en términos relativos al gasto total en 2020, en parte por la caída de las transferencias vinculadas a recursos naturales (Radics y otros, 2022). Este comportamiento logró revertirse únicamente en el caso del Perú. En Centroamérica, la pandemia supuso un fuerte impulso a la inversión pública en El Salvador, que no se mantuvo hacia el cierre de 2021.

En suma, las cifras al cierre de 2021 muestran que, por el lado de los ingresos, hubo una fuerte dependencia de las transferencias intergubernamentales explicada por la caída de los ingresos propios y el esfuerzo realizado a través de las transferencias extraordinarias para atender la emergencia sanitaria. Como se muestra en el gráfico I.22, este comportamiento logró revertirse al cierre de 2021. La pandemia, asimismo, exigió a los gobiernos subnacionales una reasignación de gasto de capital a gasto corriente para atender los embates de la crisis en 2020. Al cierre de 2021, aunque el gasto de capital tuvo una recuperación, aún se mantiene por debajo de los niveles anteriores a la pandemia.

Gráfico I.22

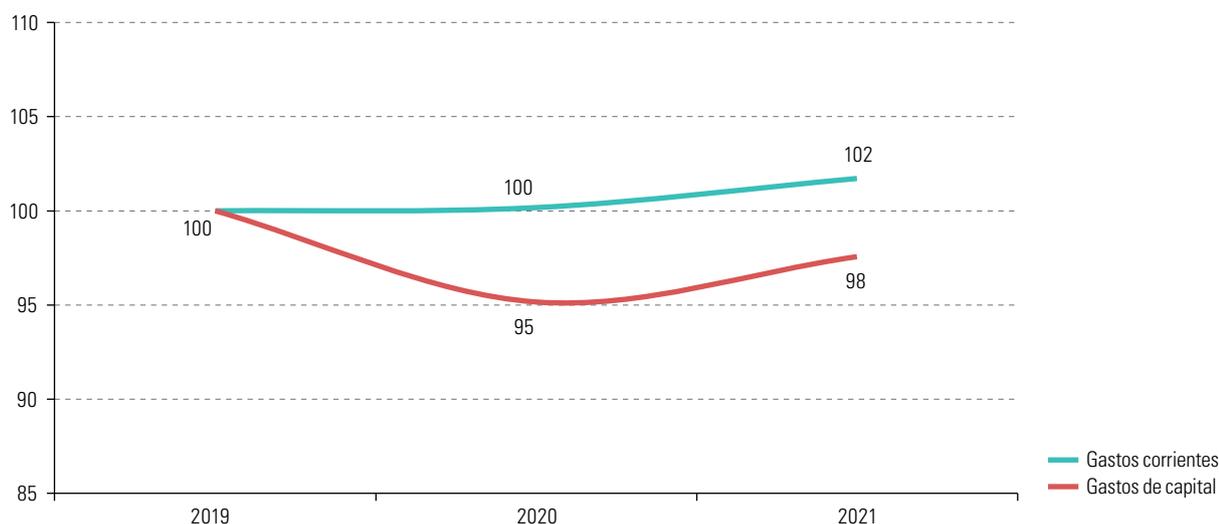
América Latina (9 países)^a: operaciones de los gobiernos subnacionales a nivel agregado, 2019-2021
(índice, 100=2019 a precios constantes)

A. Ingresos





B. Gastos



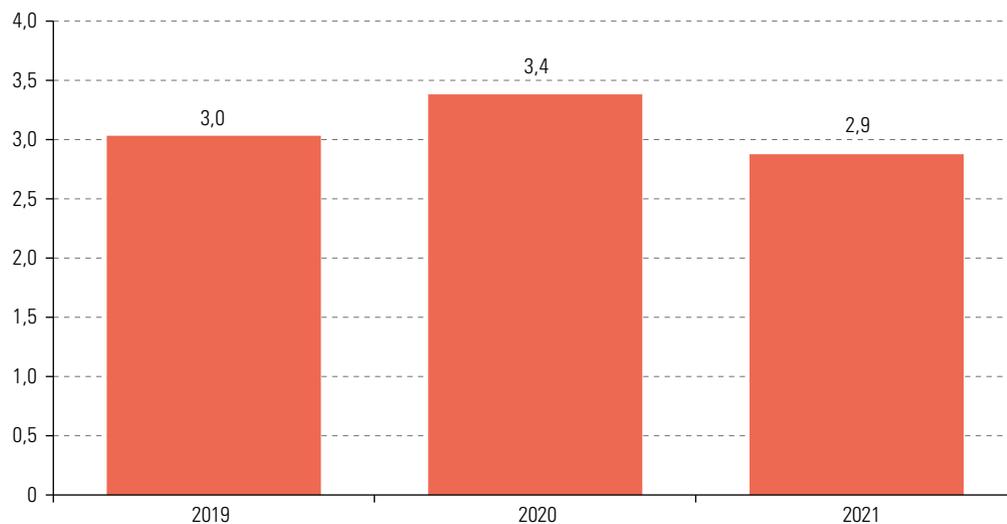
Fuente: A. Radics y otros, “El impacto de la pandemia en las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno en América Latina y el Caribe”, Blog de la División de Gestión Fiscal del BID, 2022 [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/el-impacto-de-la-pandemia-en-las-relaciones-fiscales-entre-los-niveles-de-gobierno/> y Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook. A Rocky Recovery*, 2022.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú.

Debido a la reducción de los déficits fiscales y a la generación de superávits, los saldos de la deuda subnacional han vuelto a los niveles registrados antes de la pandemia (véase el gráfico I.23). En un conjunto de 11 países de la región sobre los que se cuenta con información, el saldo promedio de la deuda pública muestra que la pandemia obligó a los gobiernos subnacionales a aumentar sus obligaciones financieras para ampliar el espacio fiscal. Sin embargo, este impulso se revirtió en 2021 debido a la mejora de los ingresos y los ajustes del gasto señalados anteriormente.

Gráfico I.23

América Latina (11 países)^a: deuda subnacional, 2019-2021
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: En el caso de Chile, las cifras corresponden a arrendamientos financieros.

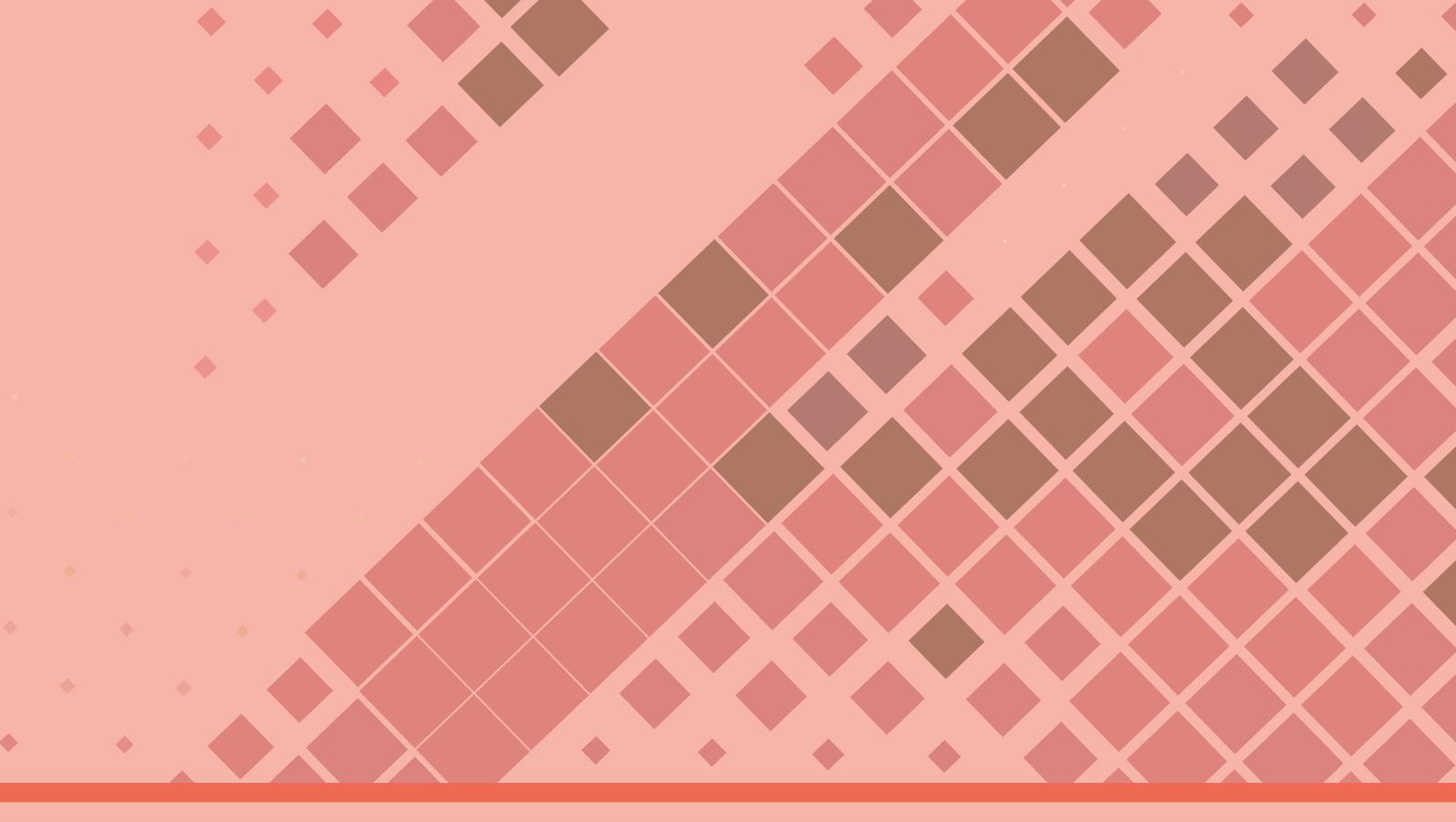
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Bibliografía

- AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) (2023), "AFIP oficializó el adelanto del Impuesto a las Ganancias para 2000 grandes empresas" [en línea] <https://servicioscf.afip.gob.ar/publico/sitio/contenido/novedad/ver.aspx?id=15016>.
- (2022), *Informe de recaudación: 2º trimestre 2022*.
- BCB (Banco Central del Brasil) (2023), *Estatísticas Fiscais*, enero [en línea] https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/202301_Texto_de_estatisticas_fiscais.pdf.
- BCCR (Banco Central de Costa Rica) (2023), *Memoria Anual 2022*.
- BCN (Banco Central de Nicaragua) (2023), *Informe Anual 2022*.
- Banco Central de las Bahamas (2022), *Quarterly Economic Review: June 2022* [en línea] <https://www.centralbankbahamas.com/viewPDF/documents/2022-09-14-13-59-55-Quarterly-Economic-Review-June-2022.pdf>.
- Banco Central de Barbados (2023), *Review of Barbados' Economic Performance: January to December 2022*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), "Economías de América Latina y el Caribe crecerán 1,2% en 2023 en un contexto de crecientes incertidumbres," *Comunicado de Prensa*, 20 de abril [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/economias-america-latina-caribe-creceran-12-2023-un-contexto-crecientes-incertidumbres>.
- (2023b), *Deuda pública y tensiones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago, en prensa.
- (2022a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2022* (LC/PUB.2022/18-P Rev.1), Santiago.
- (2022b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- CEPAL/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo) (2022), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe* (LC/TS.2022/4), Santiago.
- DGII (Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana) (2023), *Análisis de Recaudación, DGII informe mensual, enero-diciembre 2022*, Santo Domingo.
- DIGEPRES (Dirección General de Presupuesto de la República Dominicana) (2023), *Informe de ejecución presupuestaria: enero-diciembre 2023*, Santo Domingo.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos de Chile) (2023), *Informe de ejecución del gobierno central: cuarto trimestre 2022*, Santiago.
- ECCB (Banco Central del Caribe Oriental) (2022), *Saint Christopher and Nevis: Economic and Financial Review June 2022*.
- Gobierno de las Bahamas (2021), "Value Added Tax (Amendment)(No. 2) Bill, 2021".
- Gobierno de Panamá (2022), "Resolución N° MEF-RES-2022-2156 de viernes 26 de agosto" [en línea] https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29608_A/GacetaNo_29608a_20220826.pdf.
- La Prensa (2022), "\$169 millones en subsidio al combustible", 19 de octubre [en línea] <https://www.prensa.com/economia/169-millones-en-subsidio-al-combustible/>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2023), *St. Kitts and Nevis: Staff Report for the 2023 Article IV Consultation*, febrero.
- (2022), *World Economic Outlook. A Rocky Recovery*, abril.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (2023), *Balance fiscal del gobierno central y del sector público no financiero: a diciembre de 2022*, Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (2023), *Evaluación financiera global, presupuesto general del Estado: períodos IV trimestre 2022 y anual 2022*, Quito.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2023), *Reporte fiscal trimestral: seguimiento de las reglas fiscales: cuarto trimestre 2022* [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4081096/Informe_Trimestral_de_Reglas_Fiscales_IV_Trim2022.pdf.pdf.
- (2022), *Marco macroeconómico multianual 2023-2026* [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2023_2026.pdf.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2023), *Al día con hacienda: cifras fiscales a diciembre 2022*, San José.
- Ministerio de Hacienda de Granada (2022), *Estimates of Revenue and Expenditure for the Year 2023* [en línea] <https://www.finance.gd/index.php/budget>.



- Ministerio de Hacienda de Guatemala (2023), *Informe de fin de año, República de Guatemala, al 31 de diciembre 2022*, Ciudad de Guatemala.
- Ministerio de Hacienda de Guyana (2023), *Budget Speech 2023* [en línea] <https://finance.gov.gy/budget-speech-2023-3/>.
- Ministerio de Hacienda de Trinidad y Tabago (2022), *Review of the Economy 2022: Tenacity and Stability in the Face of Global Challenges* [en línea] <https://www.finance.gov.tt/2022/09/26/review-of-the-economy-2022/>.
- Ministerio de Hacienda del Brasil (2023), *Análise de Arrecadação das Receitas Federais: Dezembro/2022*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2023), *Cierre fiscal 2022: gobierno nacional central*, Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Planificación de San Vicente y las Granadinas (2023), *Summary of Fiscal Operations of the Central Government of St. Vincent and the Grenadines: for the period ended December 31, 2022*.
- Ministerio de Hacienda y Servicio Público de Jamaica (2023), *Fiscal Policy Paper: FY 2023/24*, Kingston.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (2023), *Situación y evolución del trabajo registrado, febrero 2023, datos de noviembre 2022*, Buenos Aires.
- ONP (Oficina Nacional de Presupuesto de la Argentina) (2023), *Ejecución presupuestaria de la administración nacional: diciembre de 2022* [en línea] https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/ejecu_mensual/archivos/diciembre22.pdf.
- OPC (Oficina de Presupuesto del Congreso de la Argentina) (2023), *Análisis de la ejecución presupuestaria de la administración nacional: año 2022*, Buenos Aires.
- Presidencia de la República Dominicana (2021), “Gobierno concluye exitoso proceso de amnistía fiscal con recaudación histórica de RD\$29,020.8 millones”, *Nota de prensa*, 8 de diciembre [en línea] <https://presidencia.gob.do/noticias/gobierno-concluye-exitoso-proceso-de-amnistia-fiscal-con-recaudacion-historica-de-0#:~:text=La%20Ley%2046%2D20%20sobre,de%20manera%20voluntaria%20y%20excepcional%2C>.
- Radics, A. y otros (2022), “El impacto de la pandemia en las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno en América Latina y el Caribe”, Blog de la División de Gestión Fiscal del BID [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/el-impacto-de-la-pandemia-en-las-relaciones-fiscales-entre-los-niveles-de-gobierno/>.
- SEFIN (Secretaría de Finanzas de Honduras) (2023), *Informe sobre el grado de avance al Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) 2023-2026 en línea con el decreto legislativo, No.30-2022, al cierre de 2022*, Tegucigalpa.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México) (2023), *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública: cuarto trimestre 2022*, Ciudad de México.
- SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria) (2023), “En 2022, se recaudaron 17 mil 820 millones de soles más que el año anterior”, 4 de enero [en línea] <https://www.sunat.gob.pe/salaprensa/2023/enero/NotaPrensaN0012023.docx>.
- Tesoro Nacional del Brasil (2023), “Resultado do tesouro nacional: 2022 dezembro”, *Boletim*, vol. 28, N° 12.



CAPÍTULO



El impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina y el Caribe: desafíos para su fortalecimiento como instrumento de desarrollo

Introducción

- A. Los ingresos tributarios y la imposición sobre la renta en América Latina y el Caribe
- B. Características y tendencias de reforma en el impuesto sobre la renta de personas físicas
- C. Tipología de casos y vinculación con otros tributos relevantes
- D. Efectos económicos y fenómenos asociados al tributo
- E. Desafíos y alternativas para fortalecer la capacidad fiscal del impuesto sobre la renta de personas físicas

Bibliografía

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe se encuentran hoy frente a la necesidad de retomar un proceso de desarrollo sostenible que permita, sobre la base de modelos de crecimiento inclusivo y respetuoso del medio ambiente, avanzar en la reducción de las múltiples desigualdades que han caracterizado a la región a lo largo de su historia y que, probablemente, se han visto exacerbadas a partir de los impactos producidos por la pandemia de COVID-19.

La política fiscal, tal como ha señalado en numerosas publicaciones la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha mostrado tener una relevancia superlativa en el sostenimiento de la actividad económica y la cohesión social mediante el apoyo directo a las familias y a las empresas en los momentos más difíciles de la crisis de la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2020 y 2021). Aún no se ha logrado salir por completo de esa emergencia y se presentan nuevos interrogantes con relación a las posibilidades de consolidar un sendero de recuperación sostenible de las economías. Resulta cada vez más obvia la necesidad de una reformulación de la política fiscal. Con ese fin se deben fortalecer las fuentes disponibles de recursos fiscales y, sobre todo, consolidar los sistemas tributarios como base fundamental del financiamiento público.

En una versión anterior del *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2018) se destacaron los significativos progresos en los países de la región en materia tributaria durante los últimos tres decenios. Ello se refleja en especial en la evolución del nivel promedio de la carga tributaria y su tendencia paulatina hacia valores similares a los observados en los países desarrollados. En dicho estudio también se pudieron señalar las principales debilidades estructurales de los sistemas tributarios de la región. Entre ellas sobresale el históricamente escaso peso relativo del impuesto sobre la renta de personas físicas, sobre todo al compararlo con las cifras correspondientes a países más desarrollados (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)). En el contexto de pospandemia, este impuesto aparece como el instrumento tributario con mayor potencial para incrementar los recursos y, al mismo tiempo, reforzar una deseable redistribución de ingresos basada en criterios de equidad en una región caracterizada por profundas desigualdades socioeconómicas.

Por lo tanto, el objetivo central de este capítulo es doble. Tomando como referencia la situación en países que tienen sistemas tributarios más maduros (países de Europa y otros miembros de la OCDE), se desarrollará un análisis comparativo de las características actuales del tributo en la región, tanto en lo que respecta a su diseño técnico y sus múltiples efectos económicos como a sus distintas interrelaciones con otros instrumentos de los sistemas tributarios, sobre todo los impuestos patrimoniales y las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social. Esto brindará la posibilidad de ilustrar los principales desafíos pendientes en relación con este tributo. Se considerarán tanto aspectos comunes a la región como otros aspectos diferenciados por grupos de países, con la intención de construir una tipología de casos asociada a los niveles recaudatorios alcanzados hasta el momento, las alícuotas aplicadas y la cobertura de los tipos de rentas, entre otros aspectos. Será importante plantear en qué grado cada uno de esos desafíos persisten en el tiempo y en qué medida el cambio de contexto y perspectivas podría incidir en el ordenamiento de prioridades y el abordaje de los desafíos descritos.

Por otro lado, como se verá, la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas se encuentra por debajo de su potencial en la mayoría de los países. Por ese motivo, el segundo objetivo de este capítulo se centrará en una exploración de las alternativas disponibles para mejorar sus capacidades recaudatorias y redistributivas. Esto incluye la factibilidad para incrementar las alícuotas legales y efectivas sobre los

contribuyentes de mayores ingresos (lo que se conoce como imposición sobre las altas rentas), ya sea con sobretasas o impuestos especiales. Ante la estrechez relativa de las bases imponibles, también se abordará una discusión acerca de los montos mínimos de exención y la configuración de las diversas deducciones de carácter personal y familiar, que no solo reducen la recaudación efectiva, sino que pueden dar origen a numerosas inequidades entre los contribuyentes alcanzados por el gravamen. A todo ello se agregará un análisis de la necesidad de reducir el incumplimiento tributario, en sus diversas variantes. Este es un fenómeno de raíces profundas que erosiona las propias bases tributarias a lo largo de toda la región.

Por último, a la luz de los avances logrados a nivel internacional en materia de tributación sobre la renta corporativa en poco más de una década, se propone este análisis para el establecimiento de un marco de referencia que contenga lineamientos prioritarios tendientes a lograr el fortalecimiento integral de la imposición sobre los ingresos personales en los países de América Latina y el Caribe. Esto apuntará a volver a colocar el tributo en el centro de los debates regionales en materia de política fiscal, al destacar su importancia como instrumento fundamental para el financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2017) y sus 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Por un lado, se estará contribuyendo a una mayor movilización de los recursos internos, lo que incrementaría la capacidad fiscal de cada país para viabilizar el cumplimiento de dichos Objetivos (meta 17.1). Por otro, se podrá contar con sistemas tributarios más progresivos, con la posibilidad de reducir las profundas desigualdades socioeconómicas que caracterizan a la mayoría de los países de la región (meta 10.4).

Para cumplir con esos objetivos, luego de esta introducción, el capítulo se organiza en cinco secciones. En la primera, se analizará la importancia de la tributación sobre la renta en los sistemas tributarios de la región. En la segunda y tercera sección se presentarán las características y tendencias de reforma más recientes en el impuesto sobre la renta de personas físicas, considerando tanto su estructura como la interacción con otros instrumentos impositivos. Después se reflexionará sobre los importantes desafíos pendientes para fortalecer esta tributación con relación a los diferentes grupos de países descritos en el marco de esta temática. En la cuarta sección se ofrecerá un análisis de los efectos económicos asociados al tributo, lo que servirá de base para presentar, en una sección final, los principales desafíos que implica y un conjunto de alternativas para contribuir a su fortalecimiento en los países de la región.

A. Los ingresos tributarios y la imposición sobre la renta en América Latina y el Caribe

Para contar con una adecuada percepción de la evolución, la importancia relativa y la potencialidad del impuesto sobre la renta en los países de América Latina y el Caribe, esta primera sección comenzará con una presentación de la evolución reciente de los ingresos tributarios en la región, tomando como referencia el contexto mundial. Luego se abordará la evolución en el nivel y la estructura de los recursos tributarios tanto a nivel de la región como en los diferentes países que la componen. Por último, se profundizará el análisis cuantitativo con un énfasis especial en la evolución del impuesto sobre la renta en el contexto latinoamericano y en cuanto a la recaudación tributaria vinculada a su aplicación a lo largo de las últimas tres décadas.



1. Perspectiva comparada y tendencias de la carga tributaria en la región

Desde comienzos de la década de 1990, América Latina, y en menor medida el Caribe, han presentado cambios importantes en el nivel y la estructura de sus ingresos tributarios¹. Al menos hasta el impacto producido por la pandemia de COVID-19 (véase el recuadro II.1), los países de la región incrementaron su recaudación tributaria, en promedio, en unos 7,4 puntos porcentuales del PIB, del 15,3% al 22,7% (promedio simple). Esta fue la región que más aumentó su carga tributaria en términos del PIB durante ese período, lo que, además, permitió reducir la brecha con los países de la OCDE, cuyos niveles de ingresos tributarios son mayores, pero no se han modificado de manera sustancial en los últimos años (véase el gráfico II.1).

Recuadro II.1

América Latina y el Caribe: el impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en los ingresos tributarios en 2020

Entre la multiplicidad de repercusiones sanitarias y económicas asociadas a la pandemia de COVID-19, durante 2020 se produjo una abrupta interrupción en la trayectoria previa de los ingresos tributarios en América Latina y el Caribe, aunque los diferentes países han intentado retomar dicha trayectoria durante los últimos dos años. Cabe señalar que el gran impacto que tuvo la crisis en la recaudación tributaria se comprobó no solo en la cuantía de los recursos fiscales disponibles, sino además en la estructura relativa típica de dichos ingresos.

En 2020, los ingresos tributarios de los países de la región cayeron, en promedio, en una suma equivalente al 0,8% del PIB, al pasar del 22,7% al 21,9% del PIB entre 2019 y 2020. La disminución de la carga tributaria fue generalizada a nivel regional, pues se verificó en 20 de los 26 países analizados (OCDE y otros, 2022). Las cifras correspondientes a 2020, presentadas en el siguiente gráfico, dan cuenta de importantes caídas en la recaudación total, medida en porcentajes del PIB respectivo, de algunos países como Cuba (-4,6 puntos porcentuales del PIB), Belice (-3,0 puntos porcentuales), Honduras (-2,3 puntos porcentuales) y el Estado Plurinacional de Bolivia (-2,3 puntos porcentuales), junto con aumentos más acotados entre los que se destacan los de Antigua y Barbuda (1,7 puntos porcentuales), México (1,6 puntos porcentuales) y Barbados (1,3 puntos porcentuales).

Las cifras disponibles del año 2020 también muestran cambios significativos en el nivel y la participación del impuesto sobre la renta en la recaudación total, de una magnitud que no se condice con la evolución que tuvo en los años previos a la crisis derivada de la pandemia de COVID-19. La consideración de las cifras correspondientes a dicho año para realizar comparaciones podría distorsionar el análisis sobre la evolución reciente del impuesto sobre la renta en la región y sesgaría las conclusiones y reflexiones finales. En consecuencia, para las comparaciones temporales incluidas en esta sección, se han tomado las cifras correspondientes a 2019, más allá de la recuperación relativamente rápida que se ha podido comprobar en varios países de la región durante 2021. No obstante, por el momento, no se cuenta con información consolidada en las fuentes estadísticas utilizadas.

¹ La elección del período de tiempo objeto de análisis encuentra su justificación en la decisión de evitar cualquier sesgo artificial entre dos años de referencia a los efectos comparativos. Como extremo más antiguo se optó por considerar los datos correspondientes a 1991 en lugar de 1990, ya que algunos de los países de la región se encontraban aún bajo los efectos de prolongados procesos inflacionarios que, en términos reales, erosionaron sensiblemente el nivel de ingresos tributarios. Además, en el caso de la información disponible para 1990 no se cuenta con la desagregación adecuada en algunos impuestos relevantes, sobre todo en el impuesto sobre la renta. Con similar criterio, se ha considerado el año 2019 como extremo más reciente de las comparaciones incluidas en esta sección, a fin de evitar las distorsiones derivadas del impacto de la pandemia de COVID-19 en los ingresos tributarios de los países de la región (véase el recuadro II.1). Además, las cifras correspondientes a 2021 no se encontraban disponibles en el momento de elaboración y publicación de este capítulo.

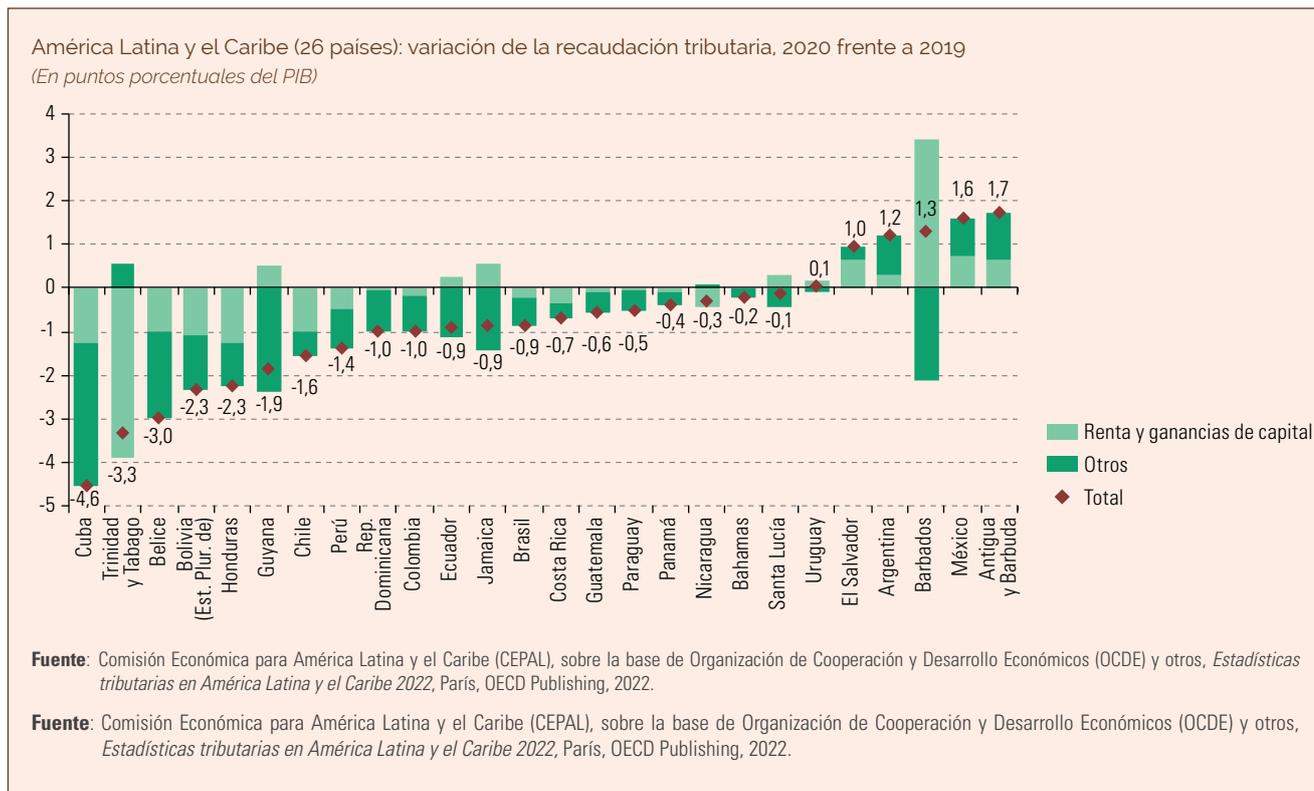
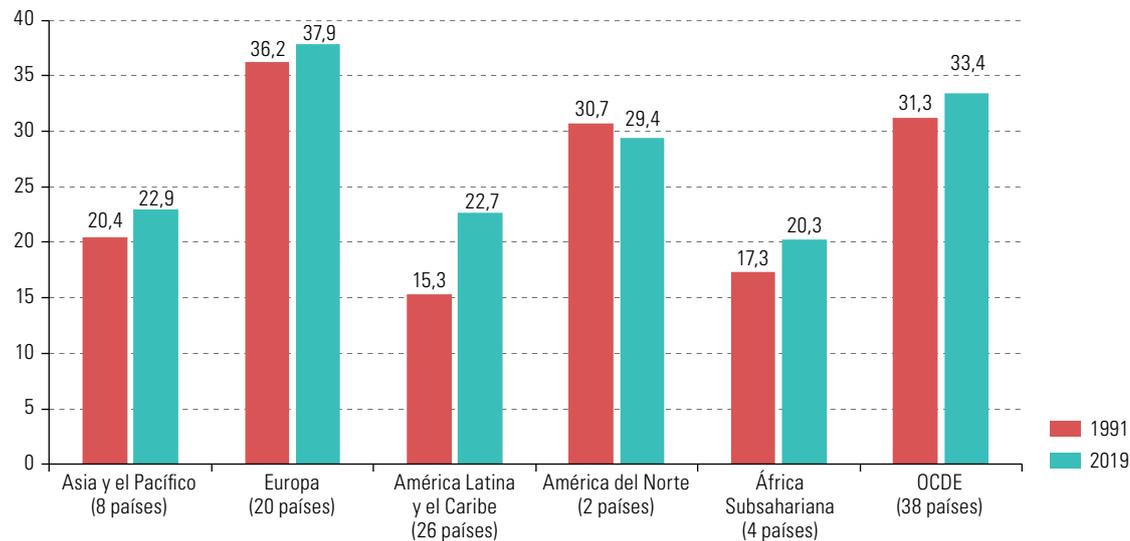


Gráfico II.1

Recaudación tributaria por regiones, 1991 y 2019

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias [en línea] https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL.

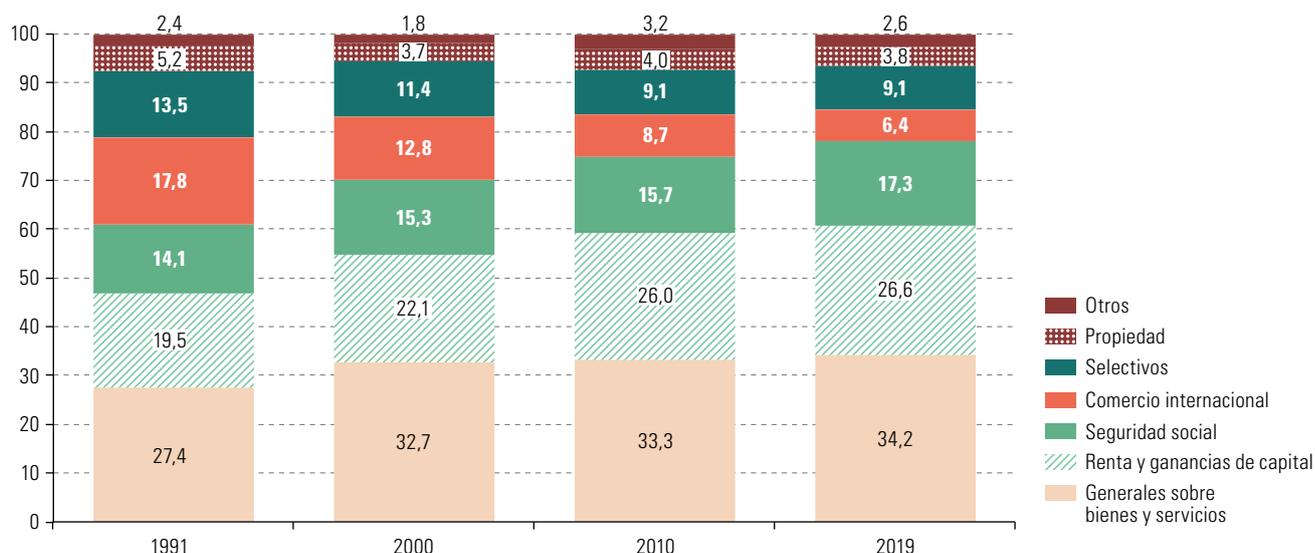
Nota: Respecto de cada región geográfica, se incluyen solo aquellos países sobre los que se dispone de datos para los años objeto de análisis. En el promedio simple de la OCDE se incluye a Chile, Colombia, Costa Rica y México.



El incremento de la recaudación en la región durante el período analizado ha estado acompañado de un contexto macroeconómico cambiante, pero en general favorable. Ese incremento estuvo liderado por los impuestos generales sobre bienes y servicios, el impuesto sobre la renta y las contribuciones a la seguridad social que, en conjunto, pasaron de representar el 61,8% al 78,1% del total, como se verá en el gráfico II.2. La reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en la primera década del presente siglo ocasionó un aumento del consumo privado y, debido a esto, un incremento de la recaudación de los impuestos generales sobre bienes y servicios. Asimismo, las mejoras en la administración tributaria y el aumento de la formalización de la economía permitieron la expansión de las bases tributarias del impuesto sobre la renta y de las contribuciones de la seguridad social. En este último caso, también influyeron reformas que aumentaron el componente público de los sistemas.

Gráfico II.2

América Latina y el Caribe: evolución de la estructura tributaria promedio, 1991, 2000, 2010 y 2019
(En porcentajes del total)



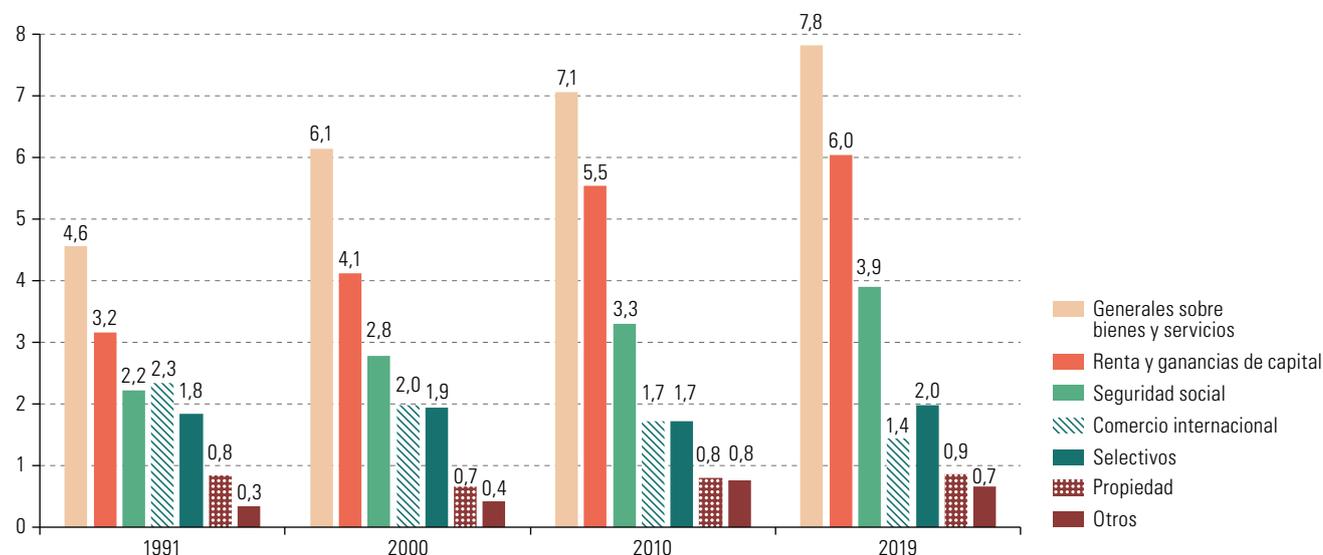
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing, 2022.

Nota: La información presentada corresponde al promedio simple de la participación relativa de cada grupo de tributos en el total de cada uno de los 26 países de la región incluidos en la fuente consultada. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992.

La recaudación promedio de los impuestos generales sobre bienes y servicios (dominados por el impuesto al valor agregado) pasó del 4,6% del PIB en 1991 al 7,8% del PIB en 2019, y desde el año 2000 representa cerca de un tercio de la recaudación total en los países de América Latina y el Caribe. Por otro lado, la recaudación de impuestos sobre la renta y las ganancias de capital pasó del 3,2% del PIB en 1991 al 6,0% del PIB en 2019, año en que alcanzó una participación media del 26,6% sobre la recaudación total. Las contribuciones de la seguridad social recaudan, en promedio, un 3,9% del PIB, y representan el 17,3% del total (véanse los gráficos II.2 y II.3). Su elevada heterogeneidad entre los distintos países se debe, fundamentalmente, a la diferente organización de sus sistemas previsionales.

Gráfico II.3

América Latina y el Caribe: evolución de la recaudación tributaria promedio por grupos de impuestos principales, 1991, 2000, 2010 y 2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing, 2022.

Nota: La información presentada corresponde al promedio simple de los ingresos tributarios del gobierno general (en porcentajes del PIB) y comprende los 26 países de la región incluidos en la fuente consultada. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992.

Por otro lado, los impuestos selectivos (aquellos que gravan la producción y comercialización de bienes y servicios específicos en el mercado interno) constituyen, desde inicios de los años noventa, una fuente estable de recursos con una recaudación promedio actual equivalente al 2% del PIB². Sin embargo, su importancia en la estructura tributaria ha ido menguando frente al incremento sostenido de otras fuentes de ingresos, pues pasaron de representar el 13,5% de la recaudación total en 1991 al 9,1% en 2019. En ese mismo sentido, los impuestos sobre el comercio internacional fueron perdiendo importancia relativa, desde un 17,8% de los ingresos totales en 1991 hasta el 6,4% en 2019. En la actualidad dicho componente de las estructuras tributarias de la región aporta, en promedio, cerca del 1,4% del PIB. Por último, históricamente los impuestos sobre la propiedad no han constituido una fuente importante de recursos en la región. En 2019, la recaudación promedio aportada por los tributos patrimoniales fue equivalente al 0,9% del PIB (3,8% de la recaudación total).

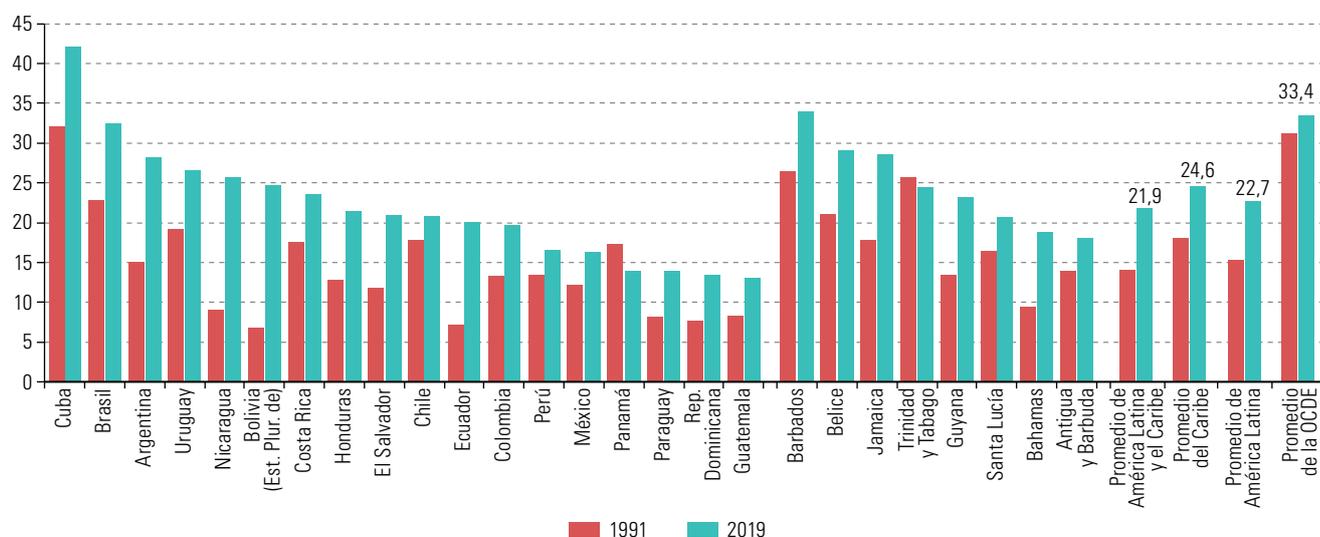
La heterogeneidad de casos en materia tributaria es muy significativa y requiere cierta cautela al llevar a cabo cualquier análisis regional. De hecho, si bien todos los países de la región, con las excepciones de Panamá y Trinidad y Tabago, incrementaron su recaudación en términos del producto en el período considerado, este alentador resultado fue relativamente mayor para algunos países de América Latina, donde la carga tributaria como porcentaje del PIB aumentó un 56% entre 1991 y 2019, cuando llegaron a representar en promedio un 21,9% del PIB. Los principales aumentos se dieron en el Estado Plurinacional de Bolivia (260%), Nicaragua (186%) y el Ecuador (180%). En el otro extremo, en Panamá la recaudación se redujo en un 19%. Por su parte, en el Caribe los ingresos tributarios se incrementaron, en promedio, un 36% durante el período analizado y alcanzaron en 2019 un nivel del 24,6% del PIB. Los principales aumentos se registraron en las Bahamas (100%) y Guyana (72%), mientras que en Trinidad y Tabago la recaudación mostró una leve merma (-5%) durante el período mencionado.

² Entre los más representativos se encuentran los impuestos sobre los combustibles, el tabaco, las bebidas, los automóviles y algunos servicios específicos, como la telefonía y los seguros de diversa índole.

En lo que respecta al nivel de carga tributaria total, la brecha entre distintos países de la región resulta muy evidente en la actualidad. Se destacan, en un extremo, los casos del Brasil y la Argentina en América Latina, y Barbados, Belice y Jamaica en el Caribe, por haber alcanzado niveles de carga tributaria en torno al 30% del PIB en 2019, lo que los acerca al promedio calculado para los países de la OCDE (33,4% del PIB). En el otro extremo, en Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y Guatemala, los ingresos tributarios no alcanzan, en términos comparables, el 15% del PIB (véase el gráfico II.4). Sin embargo, no debe perderse de vista el hecho de que el financiamiento público, en varios países de la región, se nutre y se completa con importantes masas de ingresos no tributarios, sobre todo aquellos vinculados a la explotación de recursos naturales no renovables, como los minerales y los hidrocarburos (CEPAL, 2022).

Gráfico II.4

América Latina y el Caribe (26 países): recaudación tributaria, 1991 y 2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing, 2022.

Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992. En Cuba, debido a un drástico cambio metodológico derivado de una reforma monetaria, se ha observado una pronunciada caída en el nivel de la carga tributaria total durante 2021, lo que exige cierta cautela al considerar este caso en términos cuantitativos en relación con el resto de los países de la región.

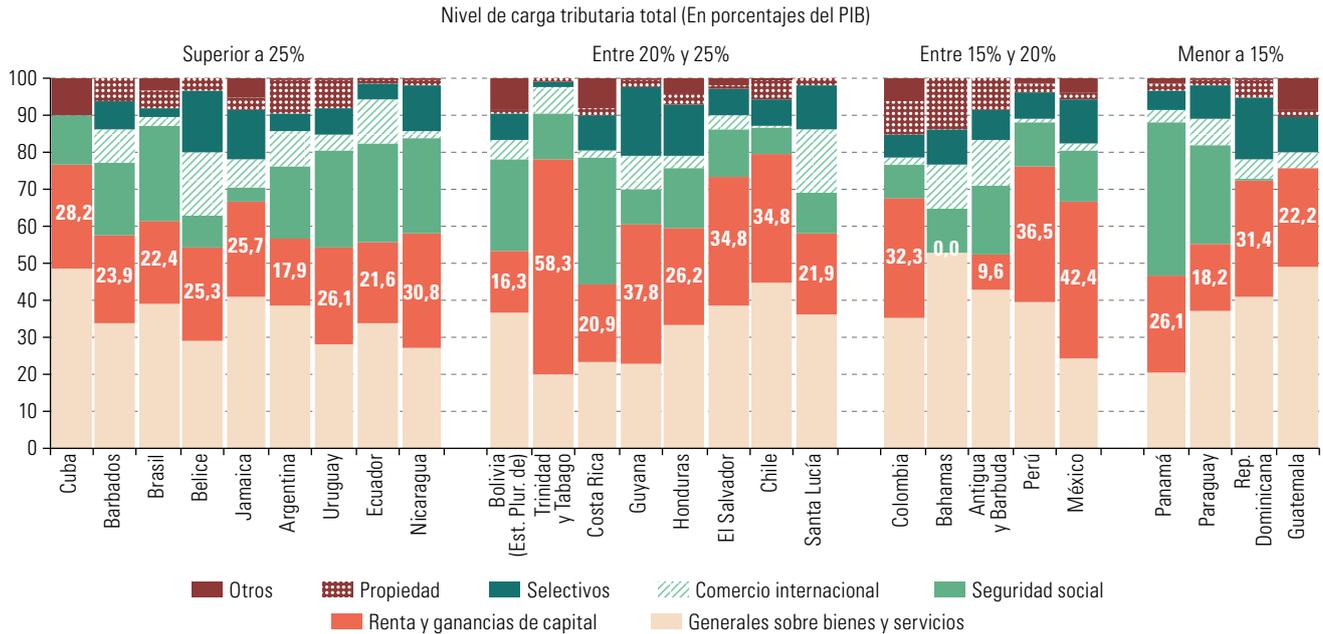
Si se concentra el análisis del nivel de carga tributaria para calificar la tributación de los países de América Latina y el Caribe en comparación con los países de mayor grado de desarrollo, se obtendría una visión incompleta e imprecisa. Algunos países de la región presentaron en 2019 niveles de carga tributaria que se asemejan a los de la OCDE. Sin embargo, ambos conjuntos de países difieren en sus respectivas estructuras tributarias.

En ese sentido, la principal fuente de recursos tributarios en la región está dada por los impuestos generales sobre bienes y servicios, mientras que en los países de la OCDE predomina la recaudación sobre la renta (que, en promedio, representó el 34% de la recaudación total en 2019), como se mostrará más adelante. Sin embargo, en ninguno de los países de América Latina y el Caribe que tienen los mayores niveles de carga tributaria se observa similar participación del impuesto sobre la renta. Más aún, no se advierte una relación clara entre el nivel total de ingresos tributarios y la participación de los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital (véase el gráfico II.5). No obstante, podría señalarse que los países de mayor carga tributaria de

la región exhiben, en general, una estructura tributaria relativamente más diversificada y balanceada. Hay un aporte significativo de los impuestos generales sobre bienes y servicios, de los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital y, salvo en los casos de Belice y Jamaica, de las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social.

Gráfico II.5

América Latina y el Caribe (26 países): estructura de la recaudación tributaria, 2019
(En porcentajes de la recaudación total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing, 2022.

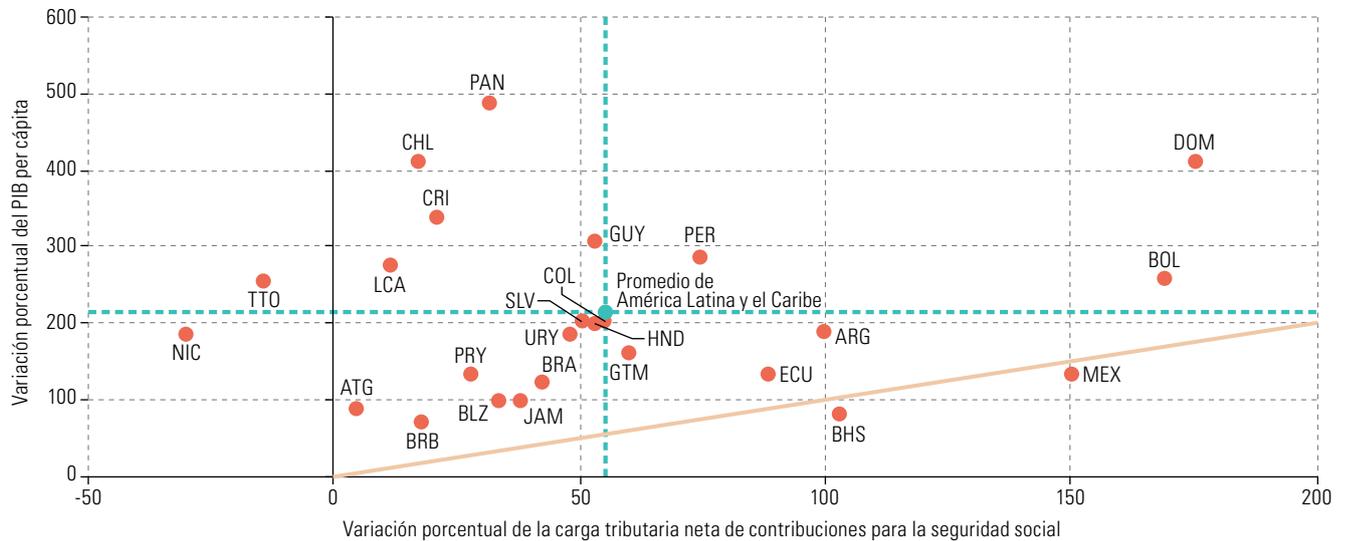
Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general. En el gráfico se destacan los valores correspondientes a la participación relativa de los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital en los países de la región.

Además, si se presta atención a lo sucedido a lo largo de las últimas tres décadas, a excepción de los pocos casos (Nicaragua y Trinidad y Tabago) en que ha disminuido la carga tributaria, sin considerar las contribuciones a la seguridad social, la gran mayoría de los países ha mostrado una combinación de incrementos en el PIB per cápita y en el nivel de los ingresos tributarios como porcentaje del producto. Con la sola excepción de las Bahamas y México, el incremento del PIB per cápita (expresado en dólares en paridad de poder adquisitivo) fue superior al de la carga tributaria (véase el gráfico II.6). Ese comportamiento se condice con lo que suele aceptarse en la teoría económica sobre la relación positiva entre crecimiento económico y expansión de la carga tributaria³. En este caso se ha tomado en cuenta la variación de la carga tributaria neta de contribuciones para el financiamiento de la seguridad social, con el objeto de aislar el efecto de los cambios estructurales que, a lo largo de los últimos tres decenios, se han observado en el financiamiento de los distintos sistemas de pensiones, de atención de la salud y de otros componentes de la seguridad social. Por otra parte, se destacan algunos casos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Perú y República Dominicana) en los que tanto la carga tributaria total como el PIB por habitante han crecido simultáneamente por encima de los promedios regionales entre 1991 y 2019.

³ Una referencia clásica al respecto se encuentra en Tanzi (1987).

Gráfico II.6

América Latina y el Caribe (25 países): variación de la carga tributaria y el PIB per cápita, 1991-2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing, 2022, y Banco Mundial, “Nuevos enfoques para cerrar la brecha fiscal”, *Informe económico de América Latina y el Caribe*, Washington D.C., octubre de 2022.

Nota: Para las comparaciones se utiliza el PIB per cápita expresado en dólares internacionales corrientes, en paridad de poder adquisitivo. Las líneas punteadas exhiben los valores promedios de cada variable, mientras que la línea recta señala el cambio proporcional entre las dos variables.

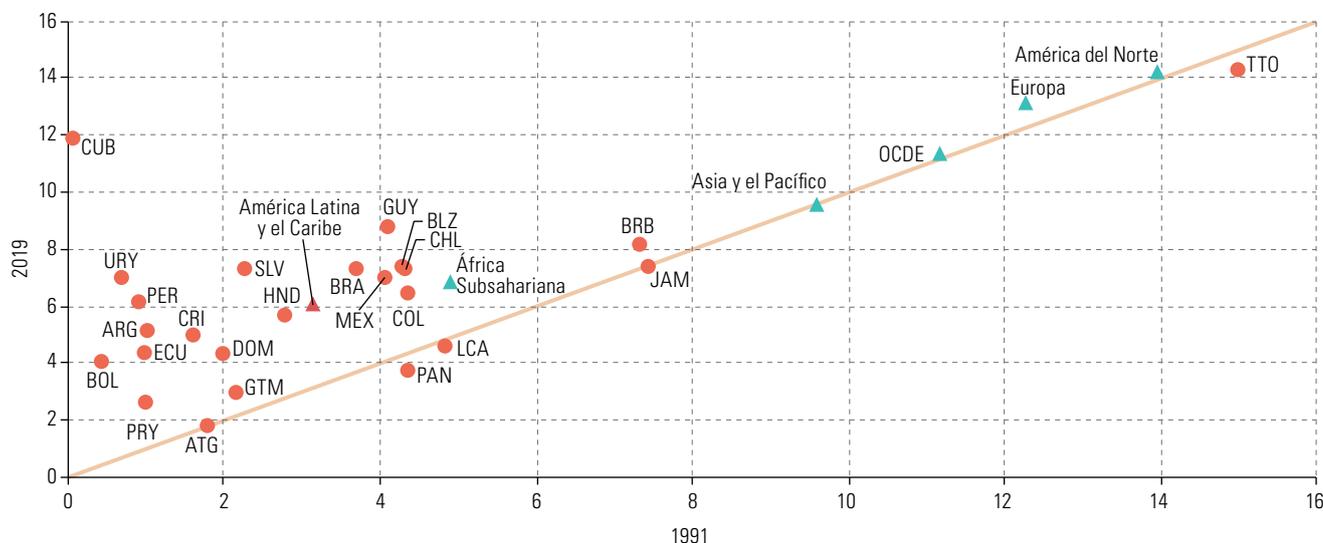
2. Recaudación del impuesto sobre la renta: niveles y estructura relativa

Hace un siglo que el impuesto sobre la renta fue incorporado en América Latina. Los casos pioneros fueron el Brasil (1923), México (1924) y Colombia (1928). Como se ha mencionado, a pesar de los progresos obtenidos en los ingresos tributarios totales en los últimos 30 años, los principales desafíos respecto a la recaudación y progresividad de los sistemas tributarios en América Latina y el Caribe se encuentran en el escaso desarrollo de los impuestos “directos”, a diferencia de los que recaen sobre los ingresos y los patrimonios.

A nivel regional, como se expuso en la sección anterior, la recaudación del impuesto sobre la renta casi se duplicó entre 1991 y 2019, cuando pasó de representar, en promedio, de un 3,2% a un 6,0% del PIB. Durante este período, además, aumentó su participación relativa promedio sobre la carga tributaria total, del 19,5% al 26,6%, siendo esta la región geográfica donde mayor crecimiento ha acumulado en dicho período. No obstante, este tributo sigue manteniendo un aporte recaudatorio muy inferior al observado en la mayoría de los países desarrollados, con un nivel algo menor al promedio de África Subsahariana (véase el gráfico II.7).

Gráfico II.7

América Latina y el Caribe (23 países): recaudación del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe y promedio en otras regiones, 1991 y 2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias [en línea] https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL.

Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general y comprende los 26 países de la región incluidos en la fuente consultada. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992. Para cada región geográfica, se incluyen solo aquellos países de la fuente consultada con datos disponibles para los años objeto de análisis. En el promedio simple de la OCDE se incluyen cuatro países miembros latinoamericanos (Chile, Colombia, Costa Rica y México). En el caso de América del Norte no se incluye México (sino solamente el Canadá y los Estados Unidos). Los puntos de color naranja indican los datos correspondientes a países de América Latina y el Caribe y el triángulo rojo, el promedio regional. Los triángulos de color verde muestran los promedios simples del resto de las regiones consideradas.

Como es usual, en los promedios regionales subyacen situaciones muy diferentes. Si bien la mayoría de los países han incrementado tanto la recaudación del impuesto sobre la renta como porcentaje de sus productos como su participación en la recaudación total, hay algunos que presentan un comportamiento diferente. Así, hay casos en que la carga de este tributo no presentó cambios significativos con relación a sus productos pero, al haberse incrementado otros tributos, se registra una caída en su importancia en el total (Antigua y Barbuda, Jamaica, Guatemala y Santa Lucía). En un par de países, la participación en el total no se modificó sustantivamente. Tales son los casos de Colombia (donde la recaudación de este tributo aumentó de manera similar al resto) y Panamá (donde cayó la recaudación tanto del impuesto sobre la renta como del resto de los tributos). Por último, Trinidad y Tabago presenta datos relativamente similares de recaudación y participación en 1991 y 2019 (véase el cuadro II.1). Prestando atención a la recaudación de este impuesto en 2019, se observa que son 14 los países que presentaron niveles superiores al promedio regional. Entre los de mayor carga sobresalen Barbados, Cuba, Guyana y Trinidad y Tabago. Pero no todos ellos son necesariamente los países donde el impuesto sobre la renta representa una mayor proporción del total (Guyana, México, Perú y Trinidad y Tabago), ya que esta relación depende del comportamiento del resto de los tributos.



	En porcentajes del PIB				En porcentajes de la recaudación total			
	1991	2000	2010	2019	1991	2000	2010	2019
Antigua y Barbuda	1,8	1,7	3,0	1,7	13,0	14,0	14,0	9,6
Argentina	1,0	3,6	4,7	5,1	6,8	18,5	16,2	17,9
Bahamas	-	-	-	-	-	-	-	-
Barbados	7,4	9,8	8,4	8,1	27,8	31,7	28,0	23,9
Belice	4,3	4,6	9,0	7,3	20,4	23,9	33,6	25,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,5	2,3	4,6	4,0	7,0	13,2	20,0	16,3
Brasil	3,7	5,7	6,7	7,3	16,3	19,5	20,5	22,4
Chile	4,3	4,4	7,5	7,3	24,4	23,3	38,1	34,8
Colombia	4,4	3,6	4,8	6,4	32,9	23,2	26,6	32,3
Costa Rica	1,7	2,8	3,8	4,9	9,4	13,2	17,1	20,9
Cuba	0,1	6,0	5,6	11,9	0,3	16,1	15,0	28,2
Ecuador	1,0	1,5	4,2	4,3	13,9	12,6	25,0	21,6
El Salvador	2,3	3,6	5,4	7,3	19,3	25,7	28,9	34,8
Guatemala	2,2	2,3	2,3	2,9	25,9	19,9	18,6	22,2
Guyana	4,1	5,9	5,7	8,8	30,5	37,8	35,4	37,8
Honduras	2,8	2,7	4,4	5,6	21,9	15,9	24,3	26,2
Jamaica	7,4	9,0	9,2	7,4	41,7	40,4	36,9	25,7
México	4,1	4,1	5,1	6,9	33,3	36,0	39,8	42,4
Nicaragua	-	1,8	4,5	7,9	-	12,3	23,1	30,8
Panamá	4,4	3,9	4,5	3,7	25,3	25,0	27,4	26,1
Paraguay	1,0	1,5	1,6	2,5	12,3	13,1	13,4	18,2
Perú	1,0	2,9	6,5	6,1	7,1	19,0	36,5	36,5
República Dominicana	2,0	2,7	2,7	4,3	25,9	22,2	21,8	31,4
Santa Lucía	4,8	5,6	5,5	4,5	29,4	28,6	27,1	21,9
Trinidad y Tabago	15,0	12,4	19,6	14,2	58,3	56,8	68,5	58,3
Uruguay	0,7	2,9	4,9	6,9	3,8	13,6	20,0	26,1
Promedio de América Latina y el Caribe	3,2	4,1	5,5	6,0	19,5	22,1	26,0	26,6
Promedio de países de la OCDE	11,2	11,5	10,2	11,3	35,2	33,9	32,2	34,0

Cuadro II.1
América Latina y el Caribe (26 países): evolución de la recaudación del impuesto sobre la renta, 1991, 2000, 2010 y 2019 (En porcentajes del PIB y de la recaudación total)

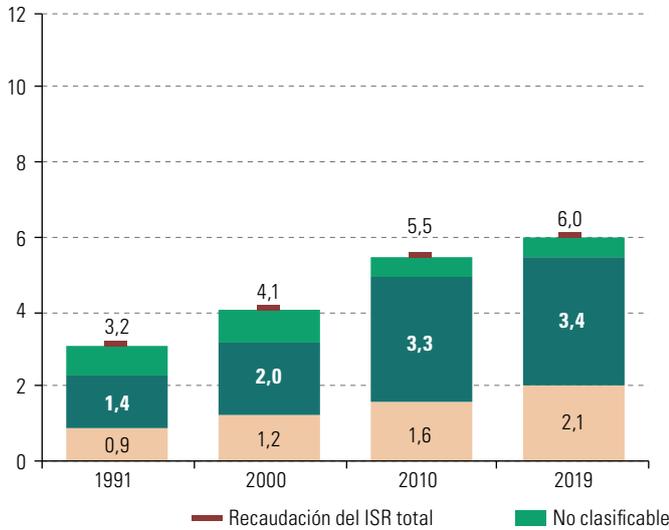
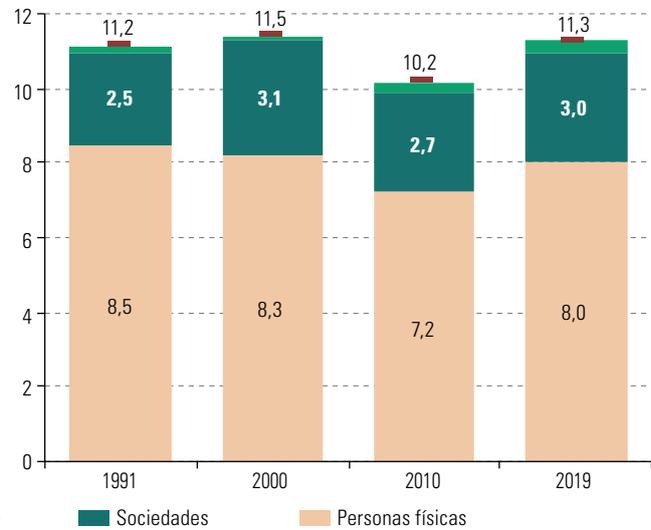
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing, 2022.

Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general y comprende los 26 países de la región incluidos en la fuente consultada. Los promedios (simples) se calculan a partir de los datos individuales de los países considerados, tanto en porcentajes del PIB como de la recaudación total. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992.

En promedio, entre 2000 y 2019, la recaudación del impuesto sobre la renta se incrementó cerca de un 50% respecto a su proporción del PIB (véase el gráfico II.8). Más allá del comportamiento agregado del tributo, resulta relevante distinguir la trayectoria de sus componentes. El aportado por personas físicas explica el incremento de la recaudación total del tributo a partir de 2011. En cambio, entre 2003 y 2008 se incrementaron los ingresos provenientes de la tributación que recae directamente sobre las sociedades, derivados del aumento internacional de los precios de los productos básicos y otros bienes exportables en la región. Para lograr aquel incremento en la recaudación del componente sobre personas físicas, los países de la región implementaron distintas reformas que permitieron ampliar las bases imponibles de este impuesto, con lo que se fortaleció la tributación sobre las rentas de capital, se implementaron cambios en las alícuotas y en los tramos de ingresos disponibles, y se mejoraron las reglas de tributación internacional (Jiménez y Podestá, 2017).

Gráfico II.8

América Latina y el Caribe y países de la OCDE: evolución de la recaudación y estructura del impuesto sobre la renta, 1991, 2000, 2010 y 2019
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina y el Caribe**B. OCDE**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing, 2022.

Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general y comprende los 26 países de la región incluidos en la fuente consultada. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992.

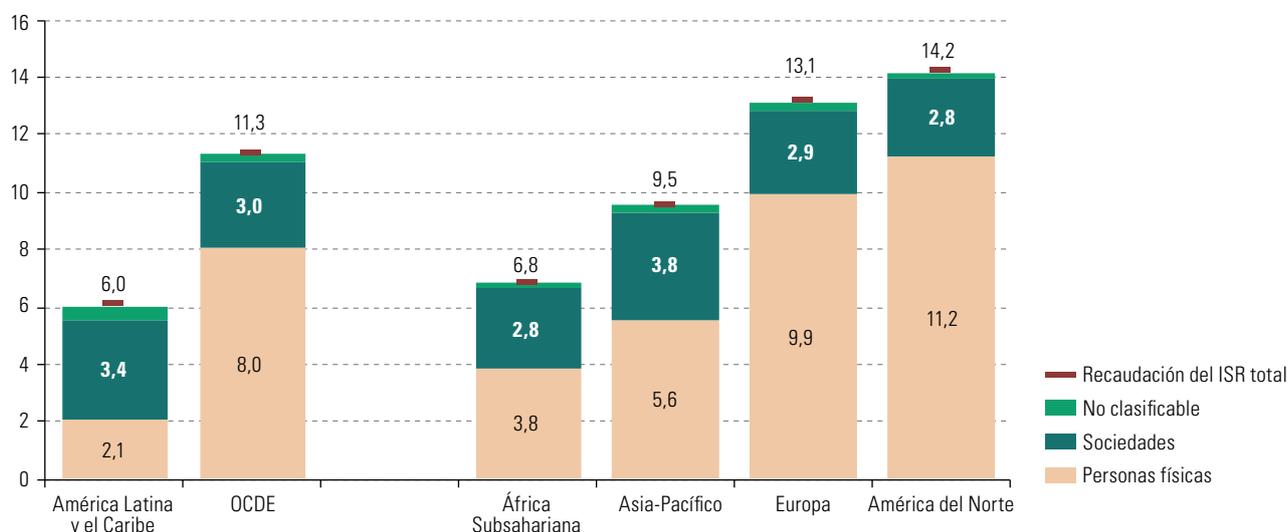
A pesar del incremento registrado en las últimas décadas, la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas sigue siendo el componente menos relevante en su estructura específica⁴. En América Latina y el Caribe estos recursos apenas alcanzan el 2,1% del PIB en promedio, lo que resulta muy inferior al nivel medio del 8% del PIB recaudado por los países de la OCDE y también al de otras regiones geográficas (véase el gráfico II.9). Barreix, Benítez y Pecho (2017) sugieren cuatro factores que explican el escaso rendimiento de este impuesto en la región: i) alivios fiscales elevados (como deducciones personales y exoneraciones de ingresos); ii) mínimos no imponibles altos; iii) bases imponibles reducidas (principalmente los trabajadores asalariados), y iv) elevados niveles de evasión y elusión fiscal. Todos estos aspectos se analizarán con mayor profundidad en la próxima sección.

En la mayoría de los países de la región, más de dos tercios de los ingresos obtenidos del impuesto sobre la renta corresponde a sociedades. En consecuencia, su aporte es similar entre los países de América Latina y el Caribe y los de la OCDE (3,4% y 3,0% del PIB, respectivamente), siendo particularmente importante en países ricos en productos básicos, como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y Trinidad y Tabago (véase el gráfico II.10). Por su parte, la imposición sobre personas físicas recauda pocos recursos en los países de la región y recae principalmente sobre los trabajadores asalariados. Las rentas de capital (dividendos, intereses, regalías y otros) suelen tener un tratamiento favorable respecto a otras fuentes de generación de renta, con alícuotas menores y exenciones generalizadas. Esta estructura desbalanceada afecta la capacidad redistributiva del impuesto, dado que el gravamen que pagan las sociedades puede trasladarse a los precios de los bienes y servicios, y resulta menos progresivo que el impuesto sobre la renta personal (Gómez Sabaini y Morán, 2016).

⁴ No se tiene en cuenta un remanente no clasificable, en virtud de la disponibilidad de estadísticas, que en la región pasó de representar un promedio del 0,9% del PIB en 1991 al 0,5% del PIB en 2019.

Gráfico II.9

América Latina y el Caribe: carga tributaria y estructura relativa del impuesto sobre la renta comparadas con el promedio de otras regiones, 2019
(En porcentajes del PIB)

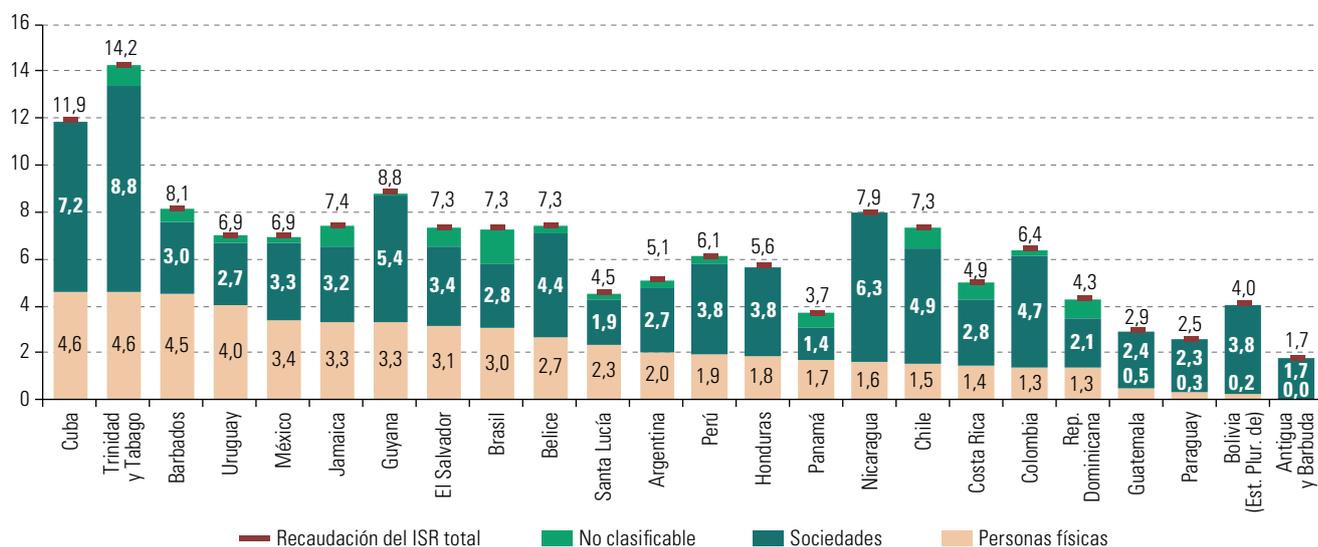


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing, 2022.

Nota: La información presentada corresponde al promedio simple de los ingresos tributarios del gobierno general (en porcentajes del PIB) y comprende los 26 países de la región incluidos en la fuente consultada. Para cada región geográfica, se incluyen solo aquellos países de la fuente consultada con datos disponibles para los años objeto de análisis. En el promedio simple de la OCDE se incluyen cuatro países miembros latinoamericanos (Chile, Colombia, Costa Rica y México). En el caso de América del Norte no se incluye México (sino solamente el Canadá y los Estados Unidos).

Gráfico II.10

América Latina y el Caribe (24 países): carga tributaria y estructura relativa del impuesto sobre la renta, 2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing, 2022.

Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general y comprende los 26 países de la región incluidos en la fuente consultada. No se incluye el caso de las Bahamas, donde no se aplica el tributo, ni el del Ecuador, por no contar con la información desagregada necesaria.

B. Características y tendencias de reforma en el impuesto sobre la renta de personas físicas

En esta sección se ofrecerá un análisis de la conformación y características relevantes comunes y diferenciadas del impuesto sobre la renta, lo que permitirá luego intentar definir una tipología de casos.

Desde una perspectiva histórica y en el marco del contexto internacional, el análisis del diseño del impuesto sobre la renta de personas físicas requiere estudiar cuál ha sido el comportamiento de las alícuotas legales del tributo a lo largo de los años, así como el de los niveles de exención y los niveles de ingreso a partir de los que comienza a aplicarse la tasa legal máxima. Todo ello puede brindar una visión rápida acerca del alcance de este instrumento tributario en los diferentes países de América Latina y el Caribe. En esta sección se presentará una introducción a los rasgos comunes y diferenciados dentro de la región.

1. Rasgos estilizados comunes a lo largo de la región

Más allá de la heterogeneidad que predomina en las características del tributo en los diferentes países de la región, es posible definir tres rasgos estilizados comunes.

a) Predominio de alícuotas progresivas en función del ingreso personal

En general, el diseño del impuesto sobre la renta de personas físicas se basa en escalas de alícuotas progresivas, con algunas excepciones, como son los casos de Belice y Bolivia (Estado Plurinacional de), donde se aplican tasas únicas proporcionales. Si bien la cantidad de tramos de ingreso gravado establecidos en la normativa varía de manera considerable entre los distintos países (Jiménez y Podestá, 2017), la tendencia de evolución de las alícuotas a lo largo de los años, sobre todo las tasas marginales mínimas y máximas, contribuye a entender de manera aproximada el nivel de progresividad que este tipo de impuestos puede aportar al sistema tributario de cada país. En ese sentido, dicha evolución ha mostrado dos comportamientos diferentes a lo largo de los últimos años. A este respecto se han definido los restantes hechos estilizados comunes que se comentan a continuación.

b) Relativa constancia de las alícuotas marginales máximas

Uno de los factores limitantes de la recaudación de este gravamen se asocia a las reformas tributarias que, desde inicios de los años ochenta, tendieron a reducir las tasas máximas aplicables, siguiendo la tendencia internacional de los países de la OCDE y la influencia del denominado “consenso de Washington” en los países de la región. Los países desarrollados evidenciaron una disminución promedio de 16 puntos porcentuales en la tasa máxima promedio entre 1985-1986 y 2011, que pasó del 53% al 37%, mientras que en América Latina y el Caribe esta reducción fue un tanto más pronunciada, de una alícuota máxima promedio del 50% entre 1985 y 1986 a una inferior al 30% desde inicios de la década de 2000 (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Jiménez y Podestá, 2017)⁵.

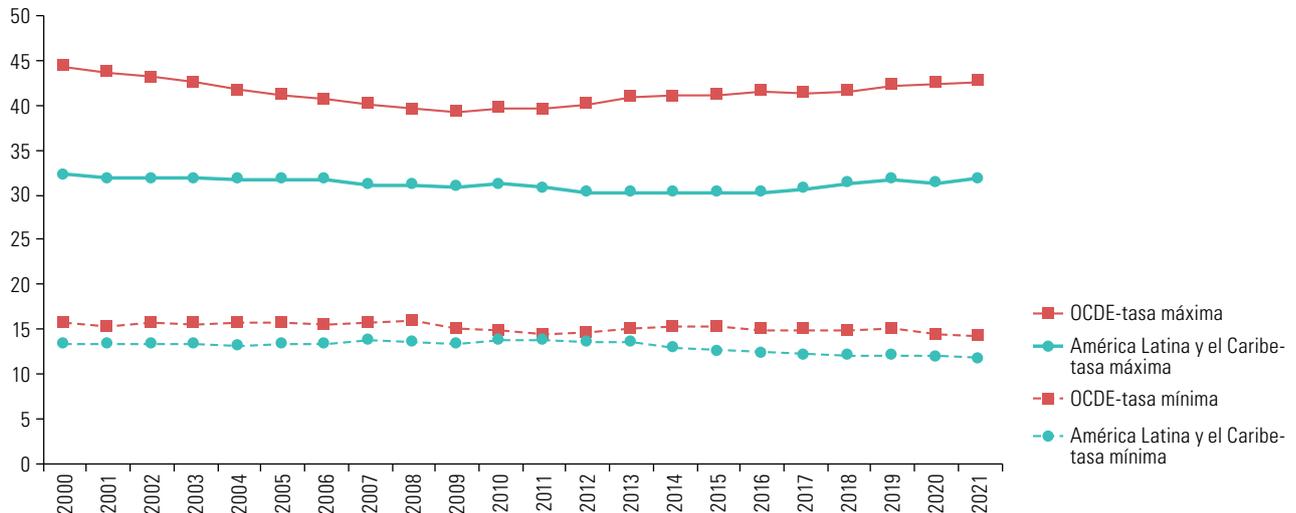
⁵ La reducción gradual (de largo plazo) en las alícuotas marginales máximas del impuesto también se comprobó entre los países desarrollados, aunque desde niveles mucho más elevados. Por ejemplo, entre 1992 y 2011, dichas tasas de referencia disminuyeron del 56,0% al 45,0% en España, del 60,0% al 52,0% en los Países Bajos, del 66,0% al 50,0% en el Japón y del 68,7% al 55,4% en Dinamarca.

Sin embargo, esta tendencia parecería haberse detenido y cambiado paulatinamente a partir de las reformas implementadas en años posteriores a la crisis financiera de 2008. Estas reformas apuntaron a incrementar las alícuotas legales máximas, sobre todo en los países desarrollados, y tanto a nivel central como subnacional. En este punto es necesario aclarar que las tasas máximas de varios países miembros de la OCDE surgen a partir de la combinación de alícuotas aplicadas en diferentes niveles de gobierno, generalmente sobre la misma base imponible. Así, es factible encontrar países donde, además del impuesto legislado a nivel de gobierno central, existen mecanismos subnacionales suplementarios de tributación sobre la renta, que pueden tener una estructura de alícuotas progresivas (como Bélgica, Canadá, España, Suiza), o bien, directamente, sobretasas proporcionales que se añaden al gravamen nacional en cada jurisdicción (como Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Islandia, Italia, Japón y República de Corea).

Tal como se observa en el gráfico II.11 (con información a partir de 2000), los países de la OCDE presentan una alícuota máxima promedio que rondaba el 40% en los años inmediatamente posteriores a la crisis (en comparación con un 44,3% en el año 2000), que luego se mantuvo alrededor del 41% entre 2013 y 2018 y aumentó lentamente en los últimos años hasta alcanzar un 42,6% en 2021. Este resultado se debió a algunas modificaciones recientes. Por ejemplo, Austria presentaba una tasa máxima del 50% hasta 2015, que pasó a un 55% a partir de 2016, mientras que Nueva Zelanda llevó la tasa máxima del tributo del 33% al 39% desde abril de 2021 (OCDE, 2022). Esta tendencia general, sobre todo a partir de la crisis económica mundial asociada a la pandemia de COVID-19, ha estado acompañada de reformas orientadas a modificar otras características propias del diseño del tributo mediante la inclusión de ajustes en la base imponible como adaptación a los cambiantes contextos macroeconómicos.

Gráfico II.11

América Latina y el Caribe (27 países) y miembros de la OCDE (38 países): evolución de las alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas, promedios regionales, 2000-2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Statistics [en línea] <https://stats.oecd.org/>; Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), CIATdata [en línea] <https://www.ciat.org/ciatdata/>, y legislación tributaria de los países.

Nota: Las alícuotas corresponden a la tributación progresiva sobre las rentas laborales. Pueden diferir de las vigentes para aquellas provenientes de actividades lucrativas en algunos casos puntuales. El promedio calculado respecto de los 38 países de la OCDE incluye los casos de América Latina y el Caribe (Chile, Colombia, Costa Rica y México). En el cálculo de los promedios para América Latina y el Caribe (27 países), de los casos considerados en la sección anterior no se incluyen los de Belice y Bolivia (Estado Plurinacional de), que aplican impuestos de tasa única; Guatemala, que presenta un modelo de imposición muy particular y difícilmente comparable con el resto de los países de la región (para las rentas del trabajo, se aplican alícuotas del 5% y el 7% sobre la renta imponible) y, por último, Antigua y Barbuda y las Bahamas, que no aplican este tributo en la actualidad. Pese a no contar con estadísticas actualizadas de recaudación tributaria en la sección anterior, aquí sí se incluye el caso de la República Bolivariana de Venezuela.

Por su parte, las crisis mencionadas parecerían no haber incidido significativamente en el nivel promedio de las tasas máximas legales en la región de América Latina y el Caribe donde, a diferencia de lo señalado más arriba respecto de varios países de la OCDE, el impuesto se aplica exclusivamente a nivel del gobierno central. La tasa máxima promedio se ha mantenido en el rango del 30% al 32% desde inicios de la década de 2000 hasta la actualidad⁶. Este valor está muy por debajo del promedio correspondiente a la OCDE, con una brecha visible que se ha mantenido y hasta incrementado a lo largo de la última década (véase el gráfico II.11). En 2021, la tasa máxima media de América Latina y el Caribe se ubicó en un 31,9%, lo que resulta 10,7 puntos porcentuales inferior al promedio de los países miembros de la OCDE. El mantenimiento de esta brecha no significa que los países de la región no hayan introducido reformas en el impuesto sobre la renta a lo largo de las últimas dos décadas. Por el contrario, del total de reformas tributarias realizadas entre 2010 y 2015 en estos países, en un 75% incluyeron cambios a este impuesto (Arenas de Mesa, 2016). Sin embargo, uno de los ejes centrales de estas reformas estuvo vinculado con la incorporación de las rentas de capital (dividendos, intereses, regalías y otras rentas de capital) al ámbito del tributo. Como se analizará más adelante, la incorporación de estos rubros se ha generalizado durante los últimos 15 años en varios países de la región.

c) Crecimiento de las tasas mínimas del impuesto durante la primera década del siglo, revertido en los años más recientes

A diferencia de lo acontecido con las alícuotas máximas, las tasas legales mínimas en América Latina y el Caribe han mostrado un crecimiento sostenido, aunque paulatino, con un valor promedio que ha pasado de ser del 7,5% a mediados de los años ochenta a alcanzar un máximo regional del 13,7% en 2011, año en que la alícuota legal mínima promedio de la región se aproximó a la tasa promedio calculada para los países de la OCDE (14,5%). Sin embargo, a diferencia de lo que se observa en la evolución de las tasas máximas, a partir de dicho año la región muestra una leve pero sostenida reducción de su tasa mínima media. Ha tendido al valor del 11,8% que se comprueba en la actualidad, frente a una alícuota mínima media para los países de la OCDE que se ha mantenido casi invariante en torno al 15%, con una leve disminución en los dos últimos años relevados (14,3% en 2021).

En ese sentido, la crisis asociada a la pandemia de COVID-19 trajo aparejada la implementación de medidas de alivio tributario para los hogares de menores ingresos en la mayoría de los países del mundo. En algunos países de la OCDE, estas medidas incluyeron reducciones de sus alícuotas legales mínimas (por ejemplo, en Austria y Grecia durante 2021) o también de las alícuotas para tramos intermedios de renta, como ocurrió en Italia a partir de 2022 (OCDE, 2022). En general, esta tendencia no parece haberse reproducido en los países de América Latina y el Caribe donde, mayormente, se optó por otorgar diferimientos tanto en las declaraciones como en el pago del tributo sin afectar su diseño mediante modificaciones legales. La única excepción fue el caso de Barbados, donde la tasa mínima del tributo se redujo del 16,0% al 12,5% en 2020.

2. Principales diferencias entre los países

Más allá de los citados rasgos comunes a la mayoría de los países de la región y la determinación de algunas tendencias regionales, existe en la actualidad una gran diversidad regional en cuanto a las principales características de diseño tributario del impuesto sobre la renta de personas físicas, la cual persiste desde hace décadas. En este caso se considerarán, principalmente, aquellas vinculadas con las diferentes alícuotas (sobre distintos tipos de renta) y los niveles de ingreso a los que se aplican.

⁶ Debe considerarse que, además de los cambios particulares en cada caso, la serie de valores medios también se ha visto afectada a lo largo del período analizado por la incorporación de dos países de la región donde el impuesto se introdujo en fecha relativamente reciente (en el Uruguay desde 2007 y en el Paraguay desde 2012).



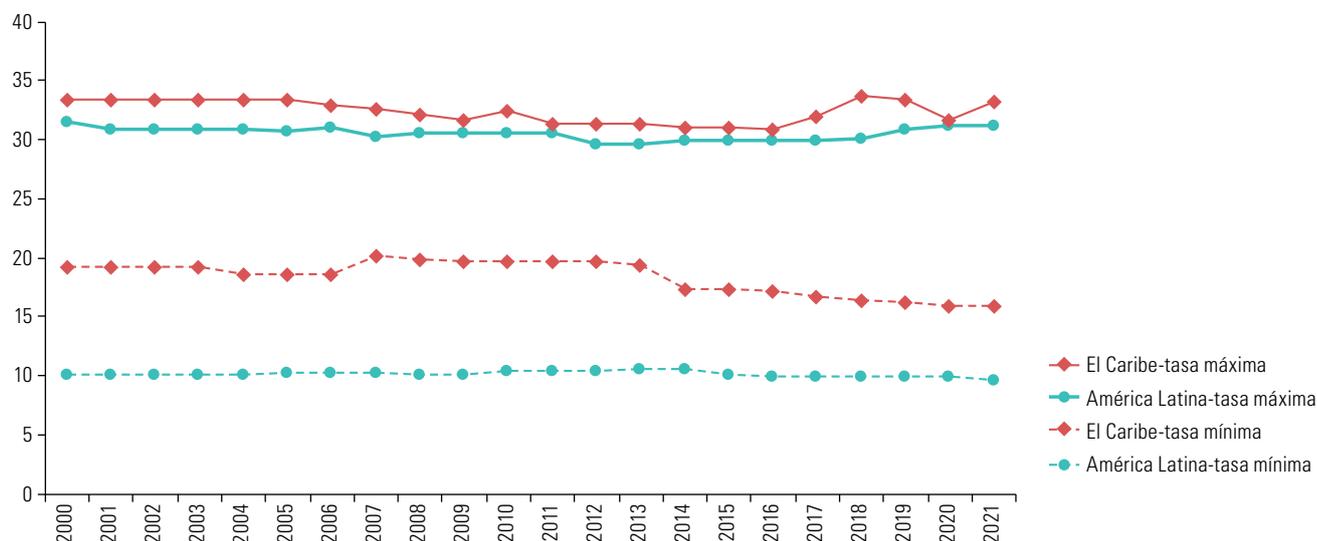
a) Alícuotas mínimas y máximas para las rentas del trabajo

Con respecto a las tasas máximas legales deben destacarse, en primer lugar, las diferencias entre la subregión de América Latina y la del Caribe. En general, ambas subregiones muestran un comportamiento similar, aunque el Caribe presenta valores superiores en comparación con las tasas aplicadas en América Latina durante todo el período (véase el gráfico II.12).

Gráfico II.12

América Latina y el Caribe (promedios subregionales): evolución de las alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas, 2000-2021

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), CIATdata [en línea] <https://www.ciat.org/ciatdata/> y legislación tributaria actualizada de los países.

Nota: Las alícuotas corresponden a la tributación progresiva sobre las rentas laborales, pudiendo diferir de las vigentes para aquellas provenientes de actividades lucrativas en algunos casos puntuales. El promedio para América Latina incluye 18 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). El promedio para el Caribe incluye 9 países: Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

La alícuota máxima promedio para los países del Caribe se ubicaba en un 33,5% en 2000 y se ha reducido hasta llegar al 30,8% en 2016. A partir de 2017 se observa un cambio de dicha tendencia como consecuencia de los incrementos registrados en Jamaica y Trinidad y Tabago (del 25% al 30% en ambos países). Esta tendencia se vio reforzada en 2018 por los casos de Barbados (donde la tasa máxima pasó del 33,5% al 40%) y de Guyana (donde pasó del 30% al 40%). El retroceso reciente en el promedio calculado en el año 2020 se explica por las disminuciones de las alícuotas máximas como parte de la respuesta frente a la crisis pandémica en los casos de Barbados (del 40% al 28,5% con carácter permanente⁷) y Jamaica (del 30% al 25%, solo durante ese período fiscal). Finalmente, la tasa máxima promedio se ubicó en un valor del 33,3% al finalizar 2021, con un incremento transitorio registrado en Suriname donde se introdujo una sobretasa solidaria que llevó la tasa máxima del impuesto del 38% al 48% durante dicho año calendario y que luego se retrotrajo a partir de 2022.

⁷ Para el período fiscal comprendido entre abril de 2022 y marzo de 2023, se introdujo, por única vez, una contribución obligatoria por la pandemia de COVID-19, aplicable tanto a asalariados como a cuentapropistas, sobre sus ingresos individuales de diversa índole (con algunas excepciones, como las pensiones o los beneficios en especie) y con una tasa del 1% sobre la misma base del impuesto sobre la renta de personas físicas.

En América Latina, la tasa máxima promedio ha evidenciado una lenta tendencia declinante desde el año 2000 (cuando se ubicaba en un 31,5%) y se ha estabilizado alrededor de un valor del 30% entre 2012 y 2018. A partir de 2019 se observa un leve repunte, producto de algunas reformas recientes en casos puntuales (véase el recuadro II.2), lo que hizo que la tasa máxima de referencia de la subregión se ubicara en el 31,2% en 2021.

Recuadro II.2

Reformas recientes en el impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina

En los años previos a la irrupción de la pandemia de COVID-19 y la posterior crisis económica y sanitaria, algunos países de la región estaban iniciando una nueva oleada de reformas tendientes a fortalecer el impuesto sobre la renta de personas físicas. Lejos de representar un hecho aislado, dicha tendencia incipiente ha sido, más bien, una continuación de un proceso emprendido a mediados de la década de 2000, con la reintroducción del tributo en el Uruguay a partir de 2007 y la sucesión de diversos progresos en otros países de la región durante los años. Sin embargo, las modificaciones más recientes en relación con este tributo han incluido como característica novedosa, al menos para la región, el incremento de las alícuotas marginales más elevadas con el objetivo de mejorar su impacto redistributivo y asegurar una mayor imposición efectiva sobre los individuos de mayores ingresos.

Así, por ejemplo, en Colombia, la Ley de Financiamiento (Ley núm. 1943 de 2018), pese a haber sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional aunque fue retomada en esencia mediante la Ley núm. 2010 de 2019, introdujo cambios importantes en el impuesto sobre la renta de personas naturales entre los que sobresalieron: i) la modificación del sistema de renta, que se redujo a tres cédulas (cédula general, cédula de renta de pensiones y cédula de dividendos y participaciones); ii) una limitación cuantitativa en el monto de las rentas exentas y las deducciones relacionadas con dicha cédula general, y iii) la adición de tres nuevas alícuotas marginales del 35%, el 37% y el 39%. Además, en diciembre de 2022, la reciente reforma tributaria fortaleció el tratamiento específico sobre los dividendos y las ganancias ocasionales (véase el recuadro II.4). En Chile, la Ley de Modernización Tributaria núm. 21210 de 2020 también incluyó un nuevo tramo para las personas físicas de mayores ingresos, de modo que la tasa máxima legal pasó del 35% al 40%. A su vez, en julio de 2022 se presentó un proyecto de reforma tributaria que incrementaría las alícuotas más elevadas del impuesto vigente (de 23%, 30% y 35% a 26%, 35% y 40%, respectivamente) y agregaría una tasa marginal superior de un 43%.

En el Ecuador, con la reforma introducida a fines de 2021 mediante la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, también se buscó fortalecer el impuesto sobre la renta de personas físicas. Con ese fin, se avanzó en la reducción de los montos gravables en los tramos intermedios de la escala de alícuotas progresivas vigente, hasta incluir un nuevo tramo máximo con una tasa marginal del 37%, aplicable desde un monto de base imponible inferior al que se tomaba como referencia para la tasa máxima anterior (35%). Algo similar ya había sucedido en el Uruguay donde, mediante el Decreto núm. 36 de 2017, se modificó la escala de montos gravables para incorporar un tramo intermedio. Además, se incrementaron las tasas intermedias y máximas legales, que pasaron de ser del 20%, el 22%, el 25% y el 30% (vigentes desde 2012) a una progresión del 24%, el 25%, el 27%, el 31% y hasta un máximo del 36%. A finales de 2018, Costa Rica aprobó una reforma fiscal integral contenida en la Ley núm. 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. En virtud de esta ley, entre otras medidas, se introdujeron dos nuevos tramos y alícuotas (20% y 25%) en el gravamen aplicable a los asalariados y se creó un nuevo impuesto sobre las ganancias de capital de inversiones financieras y bienes raíces, con una tasa uniforme del 15%.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la normativa tributaria de los países analizados.

Sin embargo, las diferencias más notables se observan en las tasas mínimas legales del impuesto en ambas subregiones. En América Latina, en promedio, estas alícuotas oscilaron alrededor del 10% entre 2000 y 2021 (el 9,7% en dicho último año). En cambio, en el Caribe se observan valores muy superiores, aunque de tendencia claramente declinante a lo largo del período. Partiendo de un valor del 19,2% en el año 2000, la serie de alícuota mínima promedio para esta subregión presenta un salto entre 2007 y 2013, debido a dos reformas específicas introducidas en Guyana y Granada⁸. Luego continúa decreciendo en los años más recientes hasta un valor del 15,9% en 2021, que resulta también superior al promedio calculado para el conjunto de países desarrollados de la OCDE (14,3%).

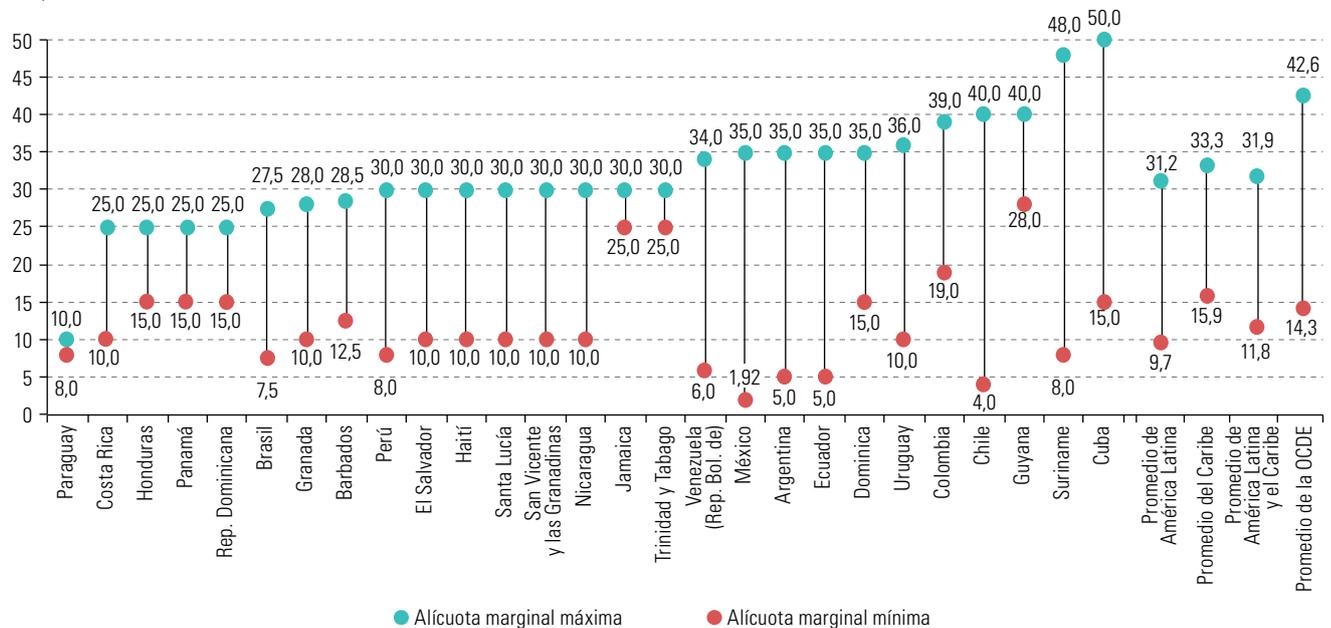
⁸ En Guyana, a fines de 2006 se decidió eliminar la tasa mínima vigente hasta entonces (20%) y pasar a un impuesto de alícuota única del 33,33%. Esta se redujo al 30% desde 2014 y se retornó a un sistema de alícuota doble a partir de 2018, con una tasa mínima del 28% y una máxima del 40%. En Granada, a partir de 2014 se introdujo una alícuota mínima del 15% (hasta ese momento el tributo se aplicaba con una tasa única del 30%), que se redujo a un valor del 10% desde 2017 hasta la actualidad.

El gráfico II.13 ilustra las importantes diferencias existentes en la región en cuanto al nivel de alícuotas marginales aplicadas por los distintos países. En primer lugar, en relación con las tasas marginales máximas, en la subregión de América Latina las diferencias entre los países resultan muy significativas. Por ejemplo, en un extremo se encontraría el Paraguay, que presenta una tasa máxima legal del 10%⁹, y en el otro extremo se ubicaría Cuba, donde la tasa máxima legal llega al 50%. Asimismo, se destacan ciertos casos como los de la Argentina, Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) que superan el promedio de la región y se aproximan al de los países de la OCDE. Cabe señalar que, precisamente, en varios de estos países los valores actuales de las alícuotas máximas se explican por una serie de reformas adoptadas durante los años previos a la pandemia de COVID-19 (véase el recuadro II.2). En cambio, en la subregión del Caribe se observa que las tasas máximas legales presentan una dispersión relativamente menor, siendo Guyana (40%) y Suriname (48%)¹⁰ los países con mayores alícuotas del impuesto en 2021 (véase el gráfico II.13). En suma, a pesar de la diversidad de casos, en la región es factible encontrar subgrupos de países con valores más frecuentes de alícuotas legales máximas, como el 25% (4 países), el 30% (8 países), del 34% al 36% (6 países), y hasta del 39% al 40% (3 países).

Gráfico II.13

América Latina y el Caribe (países seleccionados) y promedio de la OCDE: alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas, 2021

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación tributaria actualizada de los países.

Nota: Las alícuotas corresponden a la tributación progresiva sobre las rentas laborales, pudiendo diferir de las vigentes para aquellas provenientes de actividades lucrativas en algunos casos puntuales. El promedio para América Latina incluye 18 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). El promedio para el Caribe incluye 9 países: Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. El promedio calculado respecto de los 38 países de la OCDE incluye los casos de América Latina y el Caribe (Chile, Colombia, Costa Rica y México).

⁹ También podría mencionarse el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), que no se presenta en el gráfico II.13 por ser, junto con Belice, uno de los pocos países de la región con un tributo de tasa única (13% y 25%, respectivamente).

¹⁰ Desde 2022, la tasa máxima del impuesto retornó a un valor del 38% por la extinción de la sobretasa temporal.

De modo similar, las tasas mínimas legales también muestran una notoria diversidad. En un análisis por subregiones, América Latina es la que presenta la menor tasa mínima promedio (9,7%), lo cual se explica principalmente por los valores observados en México, Chile, el Ecuador, la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela (1,92%, 4%, 5%, 5% y 6%, respectivamente). Por el contrario, el Caribe, cuya tasa legal mínima promedio se ubica en un 15,9% para 2021, muestra valores que se aproximan a las tasas máximas vigentes en otros países de la región. Por ejemplo, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago poseen alícuotas mínimas del 28%, el 25% y el 25%, respectivamente, en contraste con casos como los de Barbados (12,5%) y Santa Lucía (10%).

Un último aspecto para destacar de las estructuras de alícuotas marginales vigentes en los países de la región está vinculado al número de tramos de ingresos gravados, es decir la cantidad de tasas positivas que conforman la escala progresiva del gravamen en los distintos países. En ese sentido, y sin considerar los países que aplican impuestos de tasa única (Belize y Bolivia (Estado Plurinacional de)), se ha podido comprobar que el promedio para la región en 2021 está comprendido entre 4 y 5 alícuotas diferentes¹¹, resultando ser menor en el Caribe (2,8) que en América Latina (5,3). Así, los regímenes vigentes en países caribeños cuentan con 2 a 4 alícuotas en todos los casos¹². En cambio, entre los países latinoamericanos la diversidad es sensiblemente superior, dentro de un rango que tiene, en un extremo, a la mayoría de los países centroamericanos (Panamá¹³ y Paraguay, con 2 alícuotas distintas; El Salvador, Honduras y República Dominicana, con 3) y, en el otro extremo, a países con estructuras de tasas progresivas de mayor graduación, como Chile y el Uruguay (con 7 alícuotas), el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de) (8), la Argentina (9) y México (11).

Las diferencias señaladas entre un país y otro reflejan, en primera instancia, los distintos grados de complejidad normativa que adquiere el impuesto sobre la renta personal a lo largo de la región. A su vez, la cantidad, la amplitud y el nivel de las alícuotas legales proveen una imagen preliminar del desigual grado de progresividad teórica de las versiones existentes del tributo, si bien esta imagen debe complementarse con la evaluación del nivel relativo de ingresos al que se aplican las distintas alícuotas (que se analiza más adelante). En general, los regímenes más progresivos suelen ser más complejos de administrar y gestionar, por lo que requieren una administración tributaria eficiente para garantizar la efectividad en su recaudación. Es por ello que, en todo momento, resulta útil tener en cuenta que el diseño actual del impuesto en cada contexto nacional —junto con las potenciales reformas a considerar para fortalecer su importancia en los respectivos sistemas tributarios— responde, entre otros factores, a la búsqueda de un equilibrio entre los principios de simplicidad administrativa, equidad distributiva y suficiencia recaudatoria.

b) Alícuotas proporcionales para las distintas rentas de capital (sistemas duales)

Si bien América Latina y el Caribe tiene antecedentes que están próximos a cumplir un siglo de existencia en los respectivos sistemas tributarios, el impuesto sobre la renta de personas físicas es el que, históricamente, mayores obstáculos ha enfrentado para consolidarse como uno de los pilares fundamentales del financiamiento público en los países de la región. Una de las principales dificultades ha tenido que ver con el establecimiento (no logrado) de un modelo de imposición amplio. En la práctica,

¹¹ Tampoco se considera el caso de Guatemala, que cuenta con un modelo de imposición sobre la renta de personas físicas (trabajo asalariado) muy diferente y poco compatible con el del resto de los países de la región.

¹² La excepción estaría dada por Suriname, cuyo impuesto en 2021 constaba de cinco alícuotas, al haberse agregado una sobretasa solidaria del 48% con carácter transitorio por el término de un período fiscal. Como se mencionó, en 2022 el tributo retornó a su configuración anterior de cuatro alícuotas marginales diferentes, con una máxima del 38%.

¹³ Sin embargo, a partir de 2020 las personas físicas consideradas "micro, pequeño y mediano empresario" (hasta cierto monto de ingresos brutos anuales) pueden determinar el impuesto a pagar de acuerdo con una escala especial de alícuotas reducidas, que consta de seis tramos, con tasas comprendidas entre el 7,5% y el 22,5%.



esto significaría contar con un tributo de base amplia que alcanzara la totalidad de los ingresos recibidos por cada contribuyente y respetase, al máximo posible, los criterios de eficiencia y equidad en que debería basarse su diseño específico¹⁴.

En décadas pasadas, la tendencia declinante de las alícuotas marginales máximas para las personas físicas convergió con la evolución de las tasas aplicables sobre las sociedades y han sido varios los países de la región que nivelaron las cargas de imposición para ambos tipos de contribuyentes. La reducción de la brecha de alícuotas permitió que varios países de la región modificaran el tratamiento otorgado a los dividendos distribuidos hacia los residentes, gravándolos de manera adelantada en la declaración de la sociedad y eliminándolos del ámbito del impuesto personal para evitar una doble imposición económica. Esta fue la estrategia adoptada por un importante número de países de la región como la Argentina, el Brasil, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua, entre otros, donde se consolidaron sistemas clásicos de imposición sobre la renta que no contemplaban vinculación alguna entre el impuesto pagado por la sociedad y aquel aplicado, posteriormente, a los individuos receptores de dividendos corporativos¹⁵.

Además, las limitaciones en materia de administración del impuesto, en contextos de elevada informalidad y evasión tributaria, junto con algunos aspectos vinculados a la economía política de las reformas tributarias en la región —como la resistencia de las élites y distintos grupos de presión— condujeron a que este gravamen presentara un carácter “cedular”, con un tratamiento diferente para los distintos tipos o cédulas de renta que percibe un mismo contribuyente (por el trabajo asalariado, por los intereses recibidos por depósitos y por los dividendos obtenidos por acciones, entre otros). En varios de los países de la región, como una forma extrema de simplificar la aplicación del impuesto, se optó directamente por conceder un conjunto de exenciones y exoneraciones, según la fuente generadora, sobre todo en el ámbito de las rentas de capital (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007). Precisamente, los distintos tratamientos especiales introducidos de manera recurrente en la propia legislación tributaria han tendido a perforar la base potencial del gravamen, al reducir su rendimiento recaudatorio y alterar sus efectos sobre la equidad horizontal y vertical. Englobadas dentro del amplio concepto de gasto tributario, estas concesiones suelen adquirir matices muy particulares en cada país y han sido, junto con el incumplimiento tributario, uno de los principales obstáculos para lograr su fortalecimiento en los sistemas de impuestos de la región (véase el recuadro II.3).

En los últimos 15 años, comenzó a registrarse una serie de avances dirigidos a favorecer la ampliación de la base tributaria del impuesto sobre la renta de personas físicas, con la novedosa incorporación de sistemas de imposición dual. Como país pionero en este aspecto en la región, a partir de julio de 2007 el Uruguay reintrodujo el tributo que había sido derogado en los años setenta y comenzó a gravar de forma separada las rentas del trabajo con tasas progresivas y las rentas de capital con una tasa proporcional reducida. En años posteriores a la crisis internacional de 2008-2009, el Perú y varios países de Centroamérica también aprobaron reformas tributarias en la misma dirección (Barreix, Garcimartín y Velayos, 2012).

¹⁴ El criterio tradicional se asienta en los aportes de Haig y Simons donde la renta de una persona se define como la suma del consumo y la variación neta de la riqueza que tienen lugar entre dos momentos distintos (McLure y Zodrow, 1994). Desde la perspectiva del origen de los recursos, la renta individual vendría dada por la suma de todos los rendimientos e ingresos, incluidas las herencias y donaciones recibidas, así como las plusvalías (realizadas o latentes).

¹⁵ El caso de Chile ha sido una excepción a esta tendencia regional durante un extenso período de tiempo, con un sistema integrado que se caracterizaba por un gran diferencial de alícuotas, según se tratara de rentas corporativas o personales, y un sistema de créditos por los impuestos pagados por las sociedades. Sin embargo, la reforma tributaria de 2014 y otras sucesivas modificaciones más recientes han ido acercando el funcionamiento del tributo a las prácticas y estándares regionales en esta materia.

Recuadro II.3

Gastos tributarios en el impuesto sobre la renta de personas físicas en países de América Latina

Los gastos tributarios pueden definirse como todo tratamiento tributario especial que reduzca de manera intencional la carga impositiva, directa o indirecta, de un conjunto específico de contribuyentes de una jurisdicción determinada. En general: i) constituyen una desviación respecto de un marco tributario de referencia, que puede ser legal o teórico-conceptual; ii) implican una renuncia o resignación de recursos tributarios por parte del Estado, y iii) se establecen con el fin de alcanzar ciertos objetivos de la política económica y social, como la corrección de fallas de mercado o la atención de cuestiones distributivas.

Sin embargo, en el caso del impuesto sobre la renta de personas físicas, no existe consenso acerca del marco de referencia a considerar al definir y cuantificar los tratamientos de excepción. Esto se hace más evidente cuando se compara la situación frente a otros tributos relevantes como el impuesto al valor agregado (IVA) o el mismo tributo sobre la renta corporativa, en cuyo caso se ha logrado establecer determinados estándares internacionales en cuanto a su diseño técnico y administración. De hecho, más allá de las experiencias acumuladas a lo largo de varias décadas, podría señalarse que existen tantas versiones de impuesto sobre la renta personal como países en que se ha aplicado, lo que torna realmente compleja la tarea de definir un diseño ideal del gravamen. En gran parte, esta dificultad encuentra sus fuentes en la propia evolución histórica de este impuesto a nivel internacional, independientemente del grado de desarrollo de los países que se analicen, y en la imposibilidad práctica de consolidar un sistema de imposición global sobre la totalidad de los ingresos individuales. Asimismo, los criterios de personalización del gravamen —considerando la cuantía de las deducciones permitidas por cargas de familia, características e incluso gastos específicos de los contribuyentes— son muy diferentes entre los distintos países y no existe un criterio claro acerca de su clasificación como elementos convencionales, o bien excepcionales, en la estructura típica del tributo.

No obstante lo anterior, y más allá de las diferencias metodológicas en materia de presupuestos de gastos tributarios que existen actualmente entre los distintos países de la región, en la mayoría de los casos resulta factible encontrar una serie de elementos, de carácter objetivo o subjetivo, que incluyen exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas y diferimientos, entre otros. En general, los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta de personas físicas suelen consistir en beneficios tributarios (en contraste con los incentivos para fomentar la inversión), como un apoyo financiero a los contribuyentes, fundamentado en razones de equidad y justicia distributiva. Sin entrar en detalle y a modo ilustrativo, las estimaciones más recientes recopiladas por la CEPAL dan cuenta de una magnitud muy variada de las renuncias tributarias específicamente vinculadas a este tributo. Las cifras van desde el 0,01%, el 0,04% y el 0,05% del PIB en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Panamá y el Paraguay, pasando por un conjunto de países comprendidos en el rango del 0,38% y el 0,71% del PIB (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Uruguay), hasta el caso de México, donde estos gastos tributarios representan una pérdida de recaudación del orden del 1,13% del PIB. En este último caso en particular, merece destacarse que la estimación oficial presenta una importante desagregación. Gracias a esto se puede establecer, por ejemplo, el peso de cada grupo de renuncias asociadas al tributo por nivel de ingreso y sexo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. M. Campos Vázquez, “Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/148), Santiago, CEPAL, 2022.

A mediados de la última década, otros países de la región, como la Argentina, Colombia, México y el Uruguay, también expandieron el alcance del tributo hacia algunas rentas de capital (sobre todo los dividendos y las ganancias por la enajenación de acciones y títulos públicos) que habían permanecido exentas del gravamen en el pasado. En el caso particular de la Argentina, luego de un primer intento para gravar a los dividendos con una tasa del 10% en 2016, la reforma de 2017 estableció un tributo proporcional del 7% sobre los dividendos para viabilizar la reducción de la tasa general aplicable a las sociedades, además de un impuesto sobre las ganancias de capital por la venta de inmuebles¹⁶. También se introdujo un gravamen cédular sobre los intereses y rendimientos de las inversiones financieras y sobre la enajenación de acciones, títulos públicos y otros instrumentos similares, pero una serie de modificaciones legales en años más recientes fueron minimizando su alcance efectivo¹⁷.

¹⁶ Con una alícuota general del 35% hasta 2017, este país aprobó una reducción gradual que la habría reducido a un nivel del 25% a partir de 2020. Sin embargo, dichas modificaciones se suspendieron a finales de 2019, cuando se decidió mantener una tasa general del 30% para el período fiscal 2020. Luego, en virtud de la Ley 27.630, se introdujo un régimen de alícuotas progresivas del 25%, el 30% y el 35%, de acuerdo con los ingresos netos anuales.

¹⁷ En un principio se establecieron alícuotas del 5% y el 15%, según la moneda de denominación (nacional o extranjera) del instrumento financiero. En virtud de la Ley núm. 27541, promulgada en diciembre de 2019, se dispuso la exención del gravamen para los intereses de las colocaciones de dinero en cuentas a la vista y a plazo fijo en moneda nacional y de los fondos comunes de inversión, así como para la enajenación y los rendimientos derivados de acciones y títulos públicos. En consecuencia, el impuesto cédular ha quedado limitado a un conjunto muy acotado de instrumentos financieros.

En Colombia, el impuesto sobre dividendos se introdujo en 2016 con dos alícuotas, del 5% y el 10%, según el nivel de ingresos percibidos por este concepto. Recientemente, la reforma tributaria aprobada en este país ha propiciado un fortalecimiento significativo de la imposición sobre los dividendos y las ganancias ocasionales de capital. Además, se ha avanzado hacia una reformulación integral de la imposición sobre los distintos ingresos de los individuos (véase el recuadro II.4).

Recuadro II.4

Colombia: avances concretos hacia un sistema de imposición global sobre la renta personal

En diciembre de 2022 se sancionó en Colombia la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social (Ley núm. 2277). Esta norma incluyó una serie de importantes modificaciones legales, entre las que se destacan la reinstauración del impuesto sobre el patrimonio personal, una mayor imposición efectiva sobre las utilidades de las empresas en determinados sectores (financiero, hidrocarburos e hidroeléctricas) y la introducción de tributos específicos sobre plásticos de un solo uso, alimentos no saludables y bebidas azucaradas. Sin embargo, uno de los ejes centrales de la reforma estuvo dado por una serie de innovaciones vinculadas al impuesto sobre la renta personal, que representan un avance inédito en esta materia a nivel regional.

Hasta el último año, la tributación sobre la renta personal en este país constaba de tres cédulas con alícuotas diferentes: i) general (que reúne las rentas del trabajo, por honorarios, rentas de capital, no laborales y pensiones); ii) ganancias ocasionales, y iii) dividendos (que tributaban con tasa del 10% a partir de cierto nivel de exención). Desde el inicio, el proyecto del Gobierno colombiano planteó la idea de unificar las bases gravables de todos los ingresos y aplicar una sola escala de alícuotas progresivas como la que rige para los ingresos englobados en la cédula general. Después de varias negociaciones y ajustes del proyecto original, la reforma aprobada estableció que, a partir de 2023, los dividendos se integrarán a dicho régimen, aunque con tasas reducidas. Se aplicará un descuento marginal de 19% para todo nivel de ingreso y la tasa máxima efectiva para dividendos distribuidos en el país llegará gradualmente al 20% (véase el cuadro siguiente).

Colombia: escala de alícuotas del impuesto sobre la renta de personas físicas (cédula general y dividendos), 2023

Rangos en unidades de valor tributario (UVT)		Alícuota marginal, cédula general (trabajo, pensiones y otros) (En porcentajes)	Alícuota marginal, dividendos (efectiva con descuento) (En porcentajes)
Desde	Hasta		
0	1 090	0	0
1 090	1 700	19	0
1 700	4 100	28	9
4 100	8 670	33	14
8 670	18 970	35	16
18 970	31 000	37	18
31 000	En adelante	39	20

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

Nota: El valor de la unidad de valor tributario (UVT) para el año fiscal 2023 es de 42.412 pesos colombianos.

Por otra parte, las ganancias ocasionales mantendrán su tratamiento en una cédula independiente pero, al entenderse que suelen concentrarse en los individuos de mayores ingresos, se incrementaron las alícuotas proporcionales del 10% al 15% en el caso de herencias, donaciones y enajenaciones de activos, y del 20% al 35% para los ingresos por premios de rifas y loterías. Además, en lo que se refiere a la cédula general, se introdujeron algunos ajustes en la base imponible, como la reducción del tope monetario de la renta exenta del 25% del valor total del ingreso laboral neto, la introducción de una nueva deducción por dependientes y por la adquisición de bienes y servicios, y la eliminación de algunos ítems como rentas exentas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Ley núm. 2277 de Colombia, 2022.

Este conjunto de reformas ha configurado una clara tendencia de los países de la región hacia la implementación de modelos de imposición duales o semiduales con distintas variantes (además del novedoso caso de Colombia), incluso en casos en que algún tipo específico de renta de capital aún se mantiene exenta del impuesto o también cuando esta se incluye como renta ordinaria y tributa con tasas progresivas, de acuerdo con las posibilidades y capacidades administrativas de cada país. Estos cambios acumulados en las últimas dos décadas, que también se habían puesto en práctica con anterioridad en un gran número de países desarrollados, resultan alentadores en cuanto al diseño tributario del impuesto debido

a su potencial impacto redistributivo. Esto se debe a que, en la mayoría de los países, las rentas de capital, ya sean dividendos, intereses o regalías, tienen una representatividad muy superior en los ingresos de los individuos de mayores recursos y mayor riqueza económica.

3. Niveles de exención y de aplicación de alícuotas mínimas y máximas

Cuando se analiza el diseño del impuesto sobre la renta de personas físicas es necesario considerar no solo el valor al que se fijan las alícuotas impositivas legales, sino también el nivel de ingreso a partir del cual los contribuyentes deben comenzar a pagar el impuesto (nivel de exención), así como el nivel de ingreso al que comienza a aplicarse la tasa marginal máxima.

En ese sentido, de acuerdo con CEPAL (2017), América Latina y el Caribe es una región en que el nivel de ingreso a partir del cual comienza a tributarse el impuesto sobre la renta de personas físicas resulta relativamente superior al de otras regiones geográficas, únicamente superada por África Subsahariana y Asia Meridional. Alrededor de 2013, aquellos contribuyentes de los países de la región con un nivel medio de ingreso inferior a 1,4 veces el PIB per cápita se encontraban exentos del pago del impuesto, mientras que en Europa occidental y América del Norte esta exención se aplicaba a un nivel de ingreso menor a 0,3 y 0,6 veces el PIB per cápita, respectivamente.

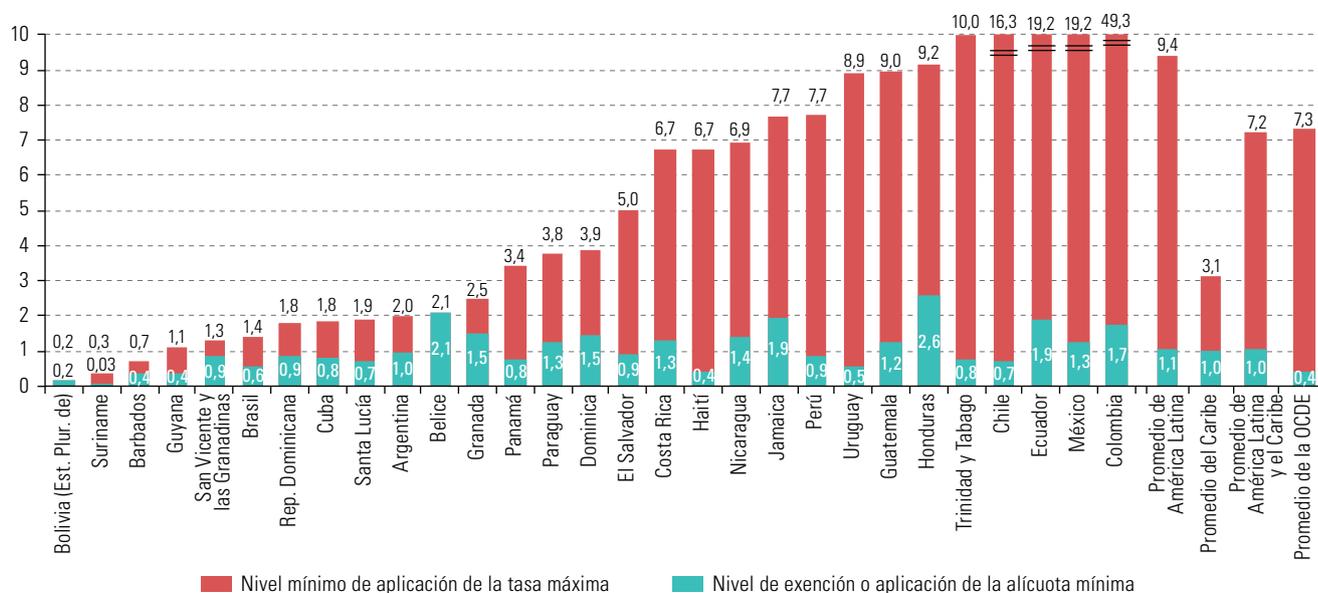
Cabe destacar que la brecha señalada respecto de los países desarrollados se ha reducido considerablemente respecto a décadas anteriores, lo que ha permitido ampliar el alcance del tributo. Sin embargo, esta diferencia encuentra su explicación en la diferencia entre los niveles de desarrollo (PIB per cápita) y en la necesidad de dejar fuera del gravamen un nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar. En la mayoría de los países de la región se consolidó una tendencia de disminución del ingreso gravable a partir del cual se aplica la alícuota mínima. Esta tendencia ha sido resultado de varias reformas en el diseño de los tramos de ingresos gravados y la eliminación de exenciones y deducciones personales, que permitieron reducir el nivel de exención promedio en un 36% entre los años 2007 y 2016 (CEPAL, 2017).

Los niveles de exención y de ingreso a partir de los cuales se comienza a aplicar la tasa máxima en los países que componen la región de América Latina y el Caribe presentan, una vez más, un elevado grado de heterogeneidad. En el gráfico II.14 se muestra que, en promedio para la región, el nivel de ingreso requerido para comenzar a tributar el impuesto sobre la renta de personas físicas en 2021 equivale a 1,0 veces el valor del PIB per cápita, o sea, más del doble respecto del promedio calculado para los miembros de la OCDE (0,4 veces). Sin embargo, existen notorias diferencias en ambas subregiones¹⁸. En la mayoría de los países del Caribe, tales como Barbados, Guyana y Suriname, se requiere un nivel de ingreso inferior a la mitad de su PIB per cápita, mientras que en Belice los contribuyentes quedan sujetos al pago del impuesto a partir de un ingreso equivalente a 2,1 veces el PIB per cápita. A su vez, en Jamaica dicho umbral equivale a 1,9 múltiplos del PIB por habitante y, en Granada y Dominica, a 1,5 veces. Por su parte, en América Latina (19 países) se observa que el Estado Plurinacional de Bolivia, Haití, el Uruguay, el Brasil y Chile son los que tienen un nivel de exención inferior al resto de los países, siendo estos ingresos equivalentes a 0,2, 0,4, 0,5, 0,6 y 0,7 veces el PIB per cápita, respectivamente, todos ellos con valores cercanos al promedio calculado de los 38 países de la OCDE. En el otro extremo es posible identificar a Honduras, el Ecuador y Colombia como los países que presentan los mayores niveles de exención, siendo equivalentes a 2,6, 1,9 y 1,7 veces el PIB per cápita en cada caso.

¹⁸ La forma de determinación del nivel de ingreso a partir del cual se comienza a tributar el impuesto difiere entre un país y otro, en función de si los países cuentan con: i) una deducción estándar personal en las rentas del trabajo, computable para todos los contribuyentes alcanzados por el gravamen sin excepción (en la Argentina y en varios países del Caribe); ii) la inclusión de una alícuota nula inicial en la misma escala progresiva del impuesto, aplicable hasta cierto nivel de ingreso gravable (observable en la mayoría de los países de América Latina, como el Brasil, Colombia y El Salvador), o iii) un crédito tributario computable una vez determinada la obligación tributaria, como es el caso singular de México con el subsidio para el empleo, donde es necesario reconstruir el valor de una deducción teórica mediante la ponderación del valor del crédito por la tasa mínima del tributo para lograr que sea comparable al resto de los casos analizados.

Gráfico II.14

América Latina (19 países) y el Caribe (10 países): niveles de exención y de ingreso de aplicación de la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de personas físicas, 2021
(En múltiplos del PIB per cápita)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Peragón (coord.), *Sumario de Legislación Tributaria de América Latina 2021*, Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 2022; Ernst & Young, Londres, 2022, y legislación tributaria actualizada de países específicos.

Nota: Los niveles de aplicación de las alícuotas corresponden a la tributación progresiva sobre las rentas laborales, pudiendo diferir de los vigentes para aquellas provenientes de actividades lucrativas en algunos casos puntuales. El promedio para América Latina incluye 19 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. El promedio para el Caribe incluye 10 países: Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. El promedio calculado respecto de los 38 países de la OCDE incluye los casos de América Latina y el Caribe (Chile, Colombia, Costa Rica y México).

Por otro lado, se debe analizar el nivel de ingreso a partir del cual se aplican las tasas máximas legales que, en promedio para la región, resulta ser de 7,2 múltiplos del PIB per cápita. Esta cifra es prácticamente igual a la de los países pertenecientes a la OCDE (7,3), aunque también muestra diferencias significativas a nivel de subregiones y de países seleccionados. Mientras que para América Latina esto representa un promedio de 9,4 veces el PIB per cápita, en la subregión se encuentran casos como los del Brasil o la Argentina, donde dicho valor de referencia resulta ser igual a 1,4 y 2,0, respectivamente, frente a otros como Chile (16,3), el Ecuador (19,2), México (19,2) o Colombia (49,3)¹⁹. Estos son algunos de los países que más recientemente han introducido modificaciones en su legislación tributaria para incrementar los niveles de imposición sobre los contribuyentes de mayores ingresos (véase el recuadro II.2).

La brecha entre países en cuanto a este indicador no es tan amplia en el Caribe (10 países), subregión donde el nivel de ingreso para aplicar la tasa máxima resulta ser de 3,1, en promedio y en múltiplos del PIB per cápita. Los valores individuales varían entre 0,3 en Suriname y 10,0 en Trinidad y Tabago (véase el gráfico II.14). En ese sentido, la amplitud entre los niveles de exención (tasa mínima) y los de aplicación de la alícuota máxima constituye otro elemento relevante para ilustrar, de manera aproximada, el grado relativo de progresividad teórica del tributo, al graduar los niveles de imposición de manera creciente con el ingreso y de acuerdo a la cantidad de tramos o alícuotas intermedias estipuladas en la estructura técnica del impuesto

¹⁹ Este caso en particular es el que mejor ilustra la tendencia señalada ya que, antes de la reforma introducida en 2018, el impuesto sobre la renta de personas físicas contaba con una alícuota marginal máxima del 33%, que se aplicaba a partir de un nivel de ingreso neto equivalente a 6,5 veces el PIB.

en cada uno de los países de la región. Asimismo, a partir de la integración, mediante índices sintéticos, de estos niveles de referencia con las alícuotas legales aplicadas en cada margen, pueden obtenerse conclusiones similares, aunque deben relativizarse las brechas y ponderarse la situación de cada país respecto de los promedios regionales (véase el recuadro II.5).

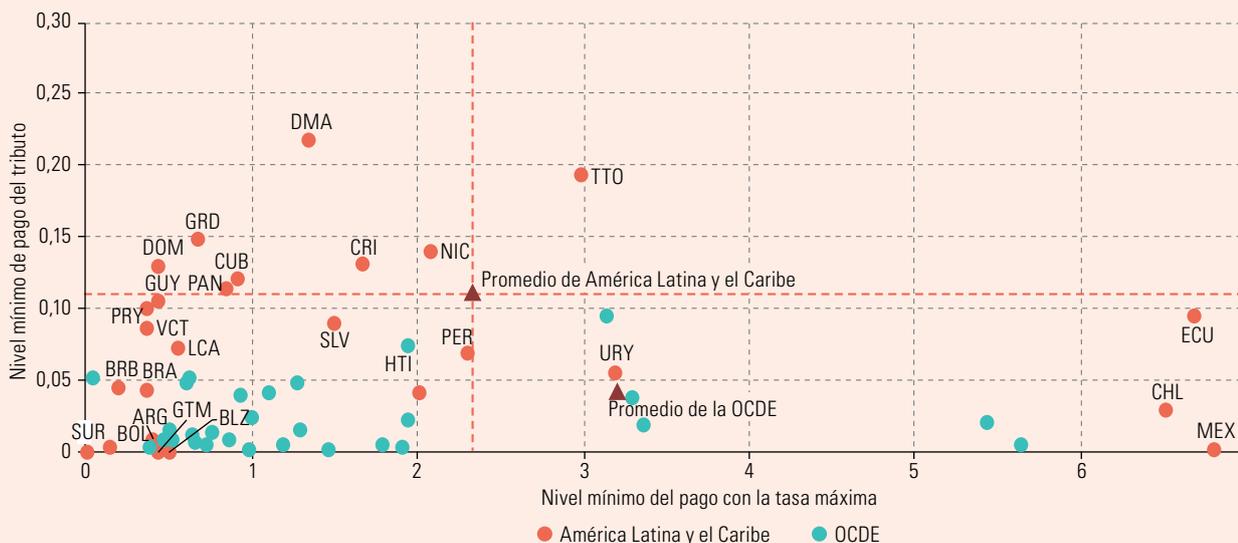
Recuadro II.5

Dos índices sintéticos del diseño técnico del impuesto sobre la renta de personas físicas

En este recuadro se presentan dos indicadores que pueden servir para aportar mayor precisión sobre las diferencias entre la región y las economías más desarrolladas y dentro de la propia región, aún con las salvedades mencionadas con relación a la definición de alícuotas y niveles de ingresos a los que se aplica cada tramo. A partir de la combinación de los datos disponibles, en el siguiente gráfico se presenta el mínimo nivel de pago del tributo (producto del mínimo nivel de ingreso alcanzado por el impuesto y la alícuota correspondiente) y el mínimo nivel de contribución con la alícuota marginal máxima, respecto de los diferentes países de América Latina y el Caribe y de la OCDE.

América Latina y OCDE (países seleccionados): niveles mínimos de pago del impuesto sobre la renta de personas físicas para las tasas legales mínimas y máximas

(Como proporción del PIB per cápita)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Peragón (coord.), *Sumario de Legislación Tributaria de América Latina 2021*, Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 2022; Ernst & Young, *Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2021-22*, Londres, 2022, y legislación tributaria actualizada de países específicos.

Nota: Por fuera de los límites quedan Austria, Francia, Portugal y la República de Corea, además de Colombia (19,2; 0,3).

En primer lugar, una de las explicaciones de la baja recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas se relaciona con los elevados niveles de ingresos a partir de los cuales se comienza a tributar. Además, las alícuotas que se aplican a los menores niveles de ingreso son levemente más bajas. No obstante, al predominar la primera de las características, resulta un nivel de pago inicial del tributo mucho más elevado que en los países de la OCDE, medido en relación con el PIB por habitante de cada una de las regiones. Claramente, el porcentaje de potenciales contribuyentes alcanzado por el impuesto es menor en América Latina y el Caribe.

Por su parte, el gráfico anterior también ilustra el nivel mínimo de pago relativo del impuesto con la tasa máxima. En los países de la OCDE ese nivel es, en promedio, equivalente a 3,2 veces el PIB per cápita, más elevado que el nivel de 2,3 en el caso de América Latina y el Caribe. Teniendo en cuenta que, como se mostró en el gráfico II.14, los niveles desde donde se aplica la tasa máxima son muy similares, la diferencia se origina en las mayores alícuotas marginales de la OCDE. Solamente Chile, Colombia, el Ecuador y México presentan un piso de pago de la alícuota máxima que supera el nivel de la OCDE (6,5, 6,7, 6,8 y 19,2 veces del PIB por habitante, respectivamente).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Peragón (coord.), *Sumario de Legislación Tributaria de América Latina 2021*, Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 2022; Ernst & Young, *Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2021-22*, Londres, 2022, y legislación tributaria actualizada de países específicos.



Por último, es necesario destacar que, además de contemplar un nivel de exención para los contribuyentes de menores ingresos —ya sea mediante una deducción personal estándar, un tramo inicial de la escala de alícuotas progresivas con impuesto nulo o bien un crédito tributario computable—, todos los países de América Latina y el Caribe han incluido una serie de tratamientos especiales en el marco normativo del impuesto sobre la renta de personas físicas. Todos ellos, en mayor o menor medida, incrementan dicho nivel de exención para cada contribuyente de acuerdo con sus propias características particulares y, en suma, reducen aún más el ámbito de aplicación del impuesto y su potencial recaudatorio y redistributivo, como se indicó en el recuadro II.3.

Así, por ejemplo, son comunes en la región las deducciones permitidas por cargas de familia y gastos varios atribuibles al contribuyente. Todas están orientadas a personalizar el tributo y apuntan a nivelar las cargas impositivas en función de la desigual capacidad contributiva de los contribuyentes. Si bien muchas resultan justificables desde una perspectiva de equidad, en su mayoría suelen tener orígenes muy antiguos y responden a convenciones sociales que, probablemente, han venido transformándose a lo largo de las últimas décadas. En algunos casos, estas deducciones podrían contener sesgos implícitos de género o incentivos hacia determinados comportamientos económicos (como la elección de la modalidad de contratación en los mercados laborales) que serían difíciles de justificar en el contexto actual. Algo similar podría señalarse acerca de otros tratamientos diferenciales, tales como las exoneraciones subjetivas que, directamente, excluyen a determinados contribuyentes del tributo y pueden producir efectos contradictorios en términos de equidad horizontal y vertical.

C. Tipología de casos y vinculación con otros tributos relevantes

En esta sección se presentará una clasificación de los países en función, principalmente, de las características y relevancia del impuesto sobre la renta de personas físicas. Además, se incorporará una mirada sobre los restantes impuestos que completan y complementan la tributación con mayor impacto redistributivo y que recaen, de alguna manera, sobre las mismas bases imponibles.

1. Una tipología de los países de la región en relación con el tributo

A partir de la información presentada en las secciones anteriores, es posible definir distintos grupos de países, atendiendo a la importancia y a las características de la imposición sobre la renta de personas físicas. Como toda tipología, implica cierta simplificación que oculta situaciones propias de cada caso. De todos modos, es un intento de esbozar una clasificación de los casos que debe considerarse un punto de partida y no un final en la evaluación de los diferentes sistemas tributarios de la región.

Antes de ello, es necesario tener en cuenta que la introducción y el posterior desarrollo del mencionado tributo a lo largo de la región están estrechamente vinculados con las propias raíces históricas de los respectivos sistemas tributarios. Por ese motivo, el tributo en la mayoría de los casos de América Latina ha tenido semejanzas, desde sus orígenes, con el modelo de tributación estadounidense. Mientras tanto, en los países del Caribe, al menos en los que se aplica el gravamen, su diseño se ha inspirado en el modelo que hoy se puede comprobar en los países de Europa occidental. Estos tienen alícuotas marginales relativamente más elevadas y bases imponibles más amplias que se

traducen, en general, en rendimientos recaudatorios superiores para este tributo y una mayor importancia relativa de dicho impuesto en las respectivas estructuras tributarias. También se debe reconocer la desigual complejidad en materia de administración tributaria del impuesto en las dos subregiones, debido a las poblaciones mucho más numerosas de los países latinoamericanos, donde se ven exacerbados fenómenos como la informalidad y la desigualdad, con impactos concretos en la capacidad recaudatoria de los distintos sistemas tributarios.

Aun con las salvedades mencionadas, se pueden diferenciar cuatro grupos de países según las características que se describen en el diagrama II.1, y en relación con los promedios regionales de cada variable. Se trata, en esencia, de clasificar los países de acuerdo con la importancia que tiene en cada uno de ellos la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas, tanto en términos del producto como del total de carga tributaria, aunque se han tenido en cuenta otros aspectos de relevancia. Debe destacarse que, para permitir la comparación entre países con muy diferente importancia y configuración de sus regímenes contributivos de seguridad social, se ha tomado como referencia la carga tributaria total neta de la recaudación en concepto de contribuciones sobre los salarios destinados al financiamiento de esos sistemas. Quedan fuera de esa tipología ocho países, mayoritariamente del Caribe que, por diferentes razones, resultan de muy difícil clasificación. Se trata de casos en que no existe ninguna característica que permita su agrupamiento, o bien, en que el impuesto sobre la renta de personas físicas adquiere un aspecto técnico tan particular que no resulta asimilable a otros países de la región. Entre ellos se encuentran Antigua y Barbuda y las Bahamas donde, al menos en la actualidad, no existe un impuesto sobre la renta de personas físicas y cobra importancia el impuesto sobre la propiedad (véase el diagrama II.1). Esos mismos aspectos técnicos, administrativos y también relacionados con la economía política del gravamen, son los que tornan muy específicos la mayoría de estos casos.

Diagrama II.1

Tipología de países de la región en relación con el impuesto sobre la renta de personas físicas

Grupo	Características	Países seleccionados
A	Alta recaudación del impuesto (en porcentajes del PIB y de la recaudación total)	Barbados, Cuba, El Salvador, Guyana, México, Trinidad y Tabago y Uruguay
B	Recaudación por sobre el promedio (en porcentajes del PIB y de la recaudación total)	Belice, Brasil, Jamaica y Santa Lucía
C	Recaudación inferior al promedio y baja participación relativa (en porcentajes del PIB) y (en porcentajes de la recaudación total)	Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú
D	Baja recaudación del impuesto (en porcentajes del PIB y de la recaudación total)	Bolivia (Est. Plur. de), Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana
Resto	Países de difícil clasificación en relación con el impuesto	Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Haití, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Venezuela (Rep. Bol. de)

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



Se ha podido apreciar que forman parte del grupo A siete países donde la mayor relevancia del tributo aquí analizado se corresponde, en la mayor parte de los casos, con tasas marginales máximas más elevadas o cercanas al promedio regional (Barbados, El Salvador y Trinidad y Tabago). Del mismo modo, se aplican tasas mínimas muy elevadas en Guyana y Trinidad y Tabago, y muy reducidas en México. Este caso, además, es el que presenta la mayor cantidad de tramos de alícuotas (11). Debe recordarse que el impacto de las alícuotas mínimas debe evaluarse junto con el nivel de ingresos desde donde se comienza a tributar, como se desprende de la sección anterior. Por otra parte, en Barbados y el Uruguay la tributación directa se complementa con la imposición sobre los patrimonios de cierta importancia, como se verá más adelante.

En el otro extremo, el grupo D está conformado por varios países centroamericanos, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay, todos los cuales exhiben tasas marginales máximas inferiores al promedio regional y mínimas que, en algunos casos, como Honduras o la República Dominicana, son muy superiores al promedio. El caso de Guatemala es especial, al tratarse de un país con baja carga tributaria tanto total como del impuesto sobre la renta, con un tributo para personas físicas aplicado con tasas muy acotadas (5% y 7%) sobre la renta imponible²⁰. En el Estado Plurinacional de Bolivia, se aplica un impuesto de tasa única del 13% con un nivel de exención comparativamente bajo para los países de la región, mientras que en el Paraguay consta de solo dos alícuotas muy reducidas (8% y 10%). Así se explica en ambos casos la baja recaudación actual del tributo.

En situaciones intermedias se encuentran, por un lado, los países del grupo B, con niveles de carga total (neta de contribuciones a la seguridad social) y del impuesto sobre la renta inferiores a los del grupo A, pero algo superiores al promedio regional. Allí se ubican el Brasil y tres países del Caribe. Algo diferente es el caso de Santa Lucía, que, en un contexto donde la carga tributaria total es baja y la recaudación del impuesto sobre la renta empresarial es poco significativa, registra una recaudación relativamente elevada del impuesto sobre la renta de personas físicas. Ello, a pesar de que aplica tasas relativamente bajas en comparación con otros países del Caribe.

Por otro lado, el grupo C reúne países con baja participación relativa de la recaudación del tributo aportado por las personas físicas. Se trata de siete países de América Latina que, en algunos casos, presentan carga total mayor o cercana al promedio (Argentina, Chile y Colombia) y, en consecuencia, muy baja relevancia de la recaudación de este tributo. El Perú, en cambio, presenta una mayor participación de los recursos de este tributo en el total, pero alcanza una recaudación total muy baja. En este grupo también se encuentra el Ecuador, donde la muy acotada recaudación atribuible al impuesto sobre la renta personal se explica por las dificultades para discriminar una parte importante de los ingresos del tributo captada mediante retenciones mensuales en la fuente. El grupo se completa con Costa Rica y Panamá.

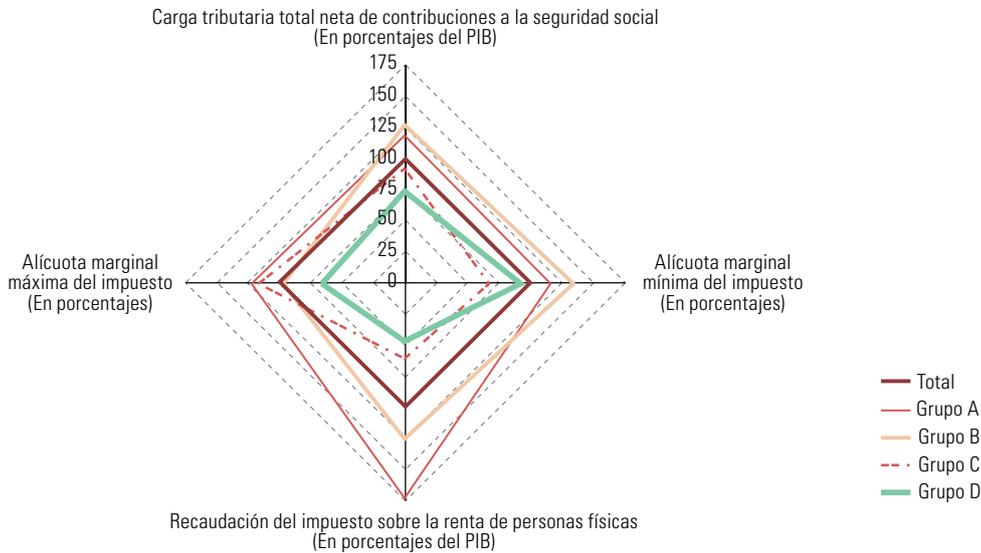
A modo de síntesis de esta tipología se ofrece una visión gráfica estilizada donde se comparan los cuatro rasgos distintivos de cada grupo. Se consideran los promedios de los países de cada grupo en la carga tributaria total y el impuesto sobre la renta de personas físicas como porcentaje del PIB, y las alícuotas máximas y mínimas de ese tributo. En todos los casos, a fin de facilitar la comparación entre los grupos, se han transformado los datos en números índices, siendo el promedio total igual a 100. Se puede observar en el gráfico II.15 que el grupo A, de mayor recaudación del impuesto, presenta las mayores alícuotas marginales máximas y, al mismo tiempo, tasas mínimas comparativamente elevadas. Sin embargo, estas resultan algo menores

²⁰ Este régimen es el que se aplica actualmente a las rentas laborales. En cambio, en el caso de las rentas derivadas de actividades lucrativas, existen dos regímenes alternativos: i) el Régimen General sobre las Utilidades Lucrativas, donde se aplica una tasa proporcional del 25% sobre la renta imponible neta de costos y gastos vinculados, y ii) el Régimen Opcional Simplificado sobre Ingresos, similar al que se aplica sobre las rentas laborales (5% y 7%).

que las correspondientes al grupo B, que aparece como el grupo de países con mayor carga tributaria total (neta de contribuciones a la seguridad social) proveniente de otros tributos relevantes como el IVA y los impuestos específicos sobre el consumo. El grupo C, con peor desempeño relativo en términos recaudatorios, tiene las menores alícuotas mínimas, aunque su nivel de alícuotas marginales máximas resulta equiparable al del grupo A, de mejor desempeño relativo. Por su parte, el grupo D se caracteriza por presentar los menores niveles de alícuotas máximas y una limitada capacidad recaudatoria en general.

Gráfico II.15

Rasgos relevantes del impuesto sobre la renta de personas físicas, por grupo de países
(índice, base 100=promedio regional)



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

La amplia diversidad de casos y las diferencias sustanciales en materia de diseño tributario, rendimiento recaudatorio, eficiencia en la administración del tributo y madurez del sistema tributario y solidez general de las finanzas públicas, conducen a la ya conocida premisa precautoria por la cual no existe una receta o solución única a los actuales desafíos en materia de imposición sobre los ingresos personales a lo largo de América Latina y el Caribe. Esto, por supuesto, no se contraponen al hecho de que las distintas alternativas a considerar para lograr el fortalecimiento efectivo del tributo en todos sus efectos económicos puedan servir como guía o marco de referencia para todos los países de la región. En todo caso, los lineamientos y las recomendaciones generales de reforma —que se plantearán y desarrollarán con mayor detalle en la siguiente sección— podrán y deberán adaptarse a los contextos específicos de cada uno de ellos, en función de las posibilidades de implementación práctica en distintos momentos y circunstancias.

2. Interacciones con otros instrumentos relevantes de los sistemas tributarios

Aquí se considerarán, de manera particular, tres grupos de instrumentos tributarios. En primer lugar, se abordarán los tributos sobre la propiedad, que completan y complementan la imposición con mayor impacto redistributivo, que suele englobarse en la denominada "tributación directa". En segundo lugar, se analizarán las contribuciones obligatorias



destinadas al financiamiento de la seguridad social sobre una forma particular de la renta como son los salarios. Por último, cuando existen, se examinarán los regímenes tributarios simplificados que reemplazan, entre otros, a los impuestos sobre la renta aplicados a grupos específicos de contribuyentes, en general de reducido tamaño económico.

a) Imposición sobre la propiedad

Con diferentes modalidades, los impuestos sobre la propiedad fueron durante mucho tiempo los principales instrumentos tributarios con claro impacto distributivo progresivo, al basarse su diseño en criterios de capacidad contributiva. El desarrollo posterior de la imposición sobre la renta (en América Latina desde los casos pioneros en las décadas de 1920 y 1930) relegó estos tributos a un lugar complementario y accesorio de aquella, que se fue acentuando hacia finales del siglo, cuando los impuestos patrimoniales fueron tornándose cada vez menos relevantes. En los últimos años, no obstante, una mayor preocupación por la distribución del ingreso y la concentración de la riqueza han derivado en una atención renovada sobre estos tributos.

Así como ha cambiado la importancia relativa de estos tributos en el financiamiento de los Gobiernos de los diferentes países de la región, también ha mutado la relevancia de cada uno de los impuestos que responden a esta denominación, dependiendo de la manifestación de la riqueza que se tome como referencia. Cada uno tendrá impactos diferenciales sobre la equidad, la solvencia del sector público y la asignación de recursos.

Tal vez el tributo más obvio dentro de este grupo sea el que recaee sobre el patrimonio neto, que puede aplicarse tanto a personas físicas como a sociedades y suele tener una periodicidad anual. Si bien en la actualidad es objeto de debate en varios países de la región, hasta el momento forma parte de las estructuras tributarias de solo cuatro de ellos. En la Argentina, el impuesto sobre bienes personales está vigente desde 1991 y, tras varios años de rendimiento errático y poco significativo, fue reformado y fortalecido en su estructura a finales de 2019, cuando se establecieron nuevas alícuotas progresivas (relativamente superiores para los bienes situados en el extranjero) que propiciaron un marcado incremento en su recaudación²¹. En Colombia, con antecedentes que datan de 1935, la reciente reforma tributaria reintrodujo el impuesto al patrimonio para el ejercicio fiscal 2023 (en 2022 no se aplicó) con una estructura de alícuotas progresivas y un mayor potencial recaudatorio, en comparación con la anterior versión del gravamen con tasa uniforme del 1%, vigente hasta 2021. En el Uruguay, a pesar de su larga tradición en la materia (desde 1967), el impuesto al patrimonio para las personas físicas ha perdido peso relativo durante el último quinquenio debido a la reducción gradual de sus alícuotas, si bien es el único caso de la región en que el gravamen también alcanza a las empresas (con alícuotas muy superiores). Recientemente, a este pequeño grupo de países se ha sumado el Estado Plurinacional de Bolivia, que introdujo el impuesto a las grandes fortunas hacia finales de 2020, con tasas progresivas sobre el patrimonio neto de las personas físicas de mayor riqueza. En Chile y el Perú, este tipo de instrumentos también ha formado parte de los proyectos más recientes de reforma tributaria de sus respectivos Gobiernos, como una forma equitativa de asegurar el financiamiento de la recuperación en la pospandemia.

Otra motivación que han tenido estos tributos en muchos países se relaciona con las limitaciones que han tenido las administraciones tributarias de la región para alcanzar una recaudación adecuada de la tributación sobre la renta, en especial la societaria. En esos casos, mediante la incorporación de impuestos sobre los activos u otras bases presuntivas se ha intentado complementar o sustituir la tributación tradicional sobre

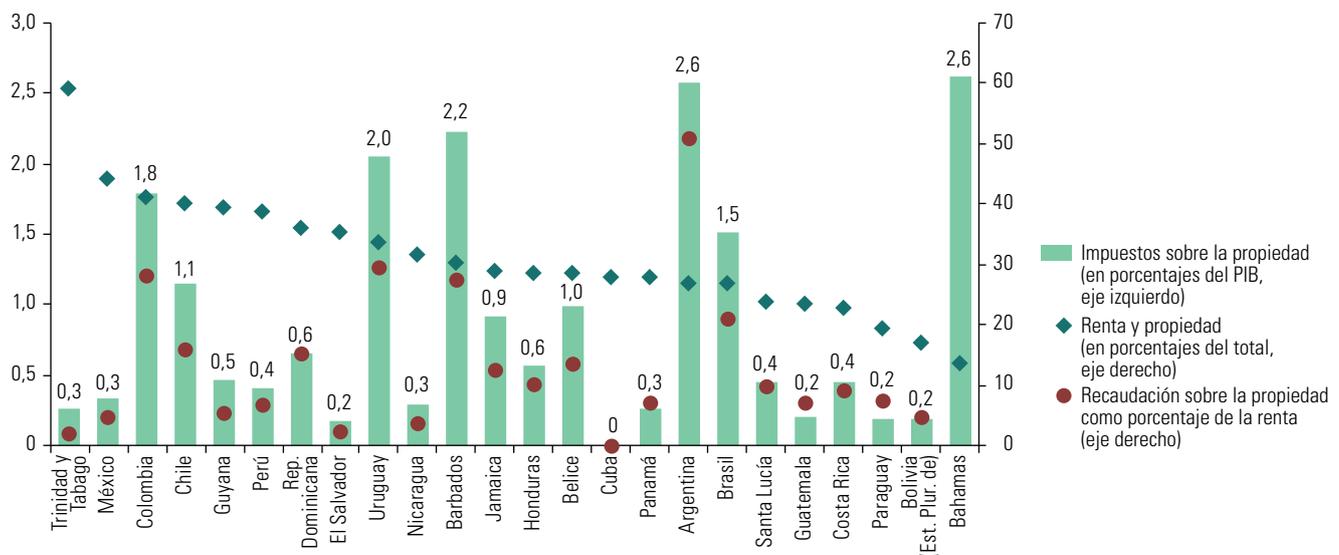
²¹ En este país y a fines de 2020, con el argumento de financiar una serie de políticas públicas orientadas a mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19, se introdujo un aporte solidario y extraordinario por única vez con base en el patrimonio de las personas físicas de mayor riqueza. El destacable rendimiento recaudatorio obtenido, en torno al 0,5% del PIB, sugiere la existencia de un espacio fiscal considerable en este campo.

las utilidades empresarias. En algunos casos, y a efectos prácticos, estos instrumentos tributarios se consideran pagos a cuenta de la imposición sobre los ingresos corporativos.

Como se mostró en la sección anterior, en América Latina y el Caribe, los tributos sobre la propiedad generaron, en promedio, una recaudación inferior al 1 % del PIB en 2019, equivalente al 4 % del total. Ello pone de manifiesto la escasa relación entre lo recaudado por los tributos patrimoniales y por la tributación sobre la renta. Por supuesto, sobresale la diversidad de casos, como se puede observar en el gráfico II.16. Un caso singular es el de la Argentina, donde la elevada participación de la imposición patrimonial responde a la importancia del impuesto sobre los débitos y créditos financieros, considerado dentro de los tributos patrimoniales, de acuerdo con el criterio clasificatorio de la OCDE, aunque ello resulte discutible²².

Gráfico II.16

Importancia relativa de la imposición sobre la propiedad en relación con el impuesto sobre la renta, 2019
(En porcentajes del PIB y de la recaudación total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing, 2022.

Nota: En Cuba no se aplican impuestos sobre la propiedad. En las Bahamas no se aplican impuestos sobre la renta.

Los tributos sobre las transacciones financieras merecen una mención especial²³. Por lo general, estos instrumentos se han incorporado en momentos de crisis fiscales, de manera transitoria. No obstante, en algunos casos se mantuvieron después de superada la emergencia debido a que contaban con dos características muy valoradas por los Gobiernos de la región: suelen ser de muy simple administración y pueden tener un rendimiento recaudatorio significativo en algunas circunstancias. Así pues, Honduras, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) aplican un impuesto a los débitos de las transacciones financieras, mientras que en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú se trata de un tributo sobre los débitos y créditos en las cuentas corrientes y otras operatorias del sistema financiero.

²² En las estadísticas oficiales, la Argentina lo considera un tributo sobre los bienes y servicios, siguiendo la metodología del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* (FMI, 2014).

²³ Cabe señalar que, además de los impuestos sobre la operatoria financiera propiamente dicha, en esta categoría también es posible encontrar tributos aplicados a diversos actos jurídicos (timbres, sellos y estampillas) así como gravámenes personales que recaen sobre la compra de divisas.



Algunos países de la región también cuentan con un impuesto por única vez sobre las transferencias gratuitas de bienes (en especial, sucesiones y donaciones). Hasta 2021 eran solo seis los países latinoamericanos que incluían la imposición sobre las herencias en sus sistemas tributarios: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador y República Dominicana, pero todos con características jurisdiccionales muy diferentes (Jorratt, 2021). En el Brasil se trata de un tributo a nivel de estado, mientras que en la Argentina se da la particularidad de que se aplica en una sola provincia, la de Buenos Aires, donde se introdujo en 2011. En el resto de los países de la región, como suele ser más habitual, se trata de un tributo atribuido al gobierno central, tanto en su diseño como en su administración.

Por último, sobre todo en el caso de países federales, pero también en varios países de organización centralizada, es frecuente la existencia de tributos aplicados sobre la posesión o la transferencia de determinados bienes, como los inmuebles o los vehículos automotores (y otras manifestaciones de riqueza), generalmente de potestad subnacional, ya sea a nivel de estados o municipios.

En definitiva, la interacción del impuesto sobre la renta de personas físicas con distintos tributos patrimoniales se manifiesta en dos niveles. Por un lado, estos tributos directos pueden considerarse complementarios en la búsqueda de un sistema tributario más justo. En general, se trata de impuestos progresivos desde el punto de vista de la distribución del ingreso y son los que mejor se ajustan al principio de capacidad contributiva. Además, cada uno de ellos se enfoca en distintos estados temporales del patrimonio de los individuos y la generación de ingresos y riqueza a lo largo de la vida de los contribuyentes. Así se refuerza la progresividad del sistema tributario y se contrarrestan los diversos factores que explican la elevada desigualdad socioeconómica que caracteriza a los países de la región.

Por otra parte, en el plano administrativo, los impuestos particulares sobre el patrimonio individual y sobre sucesiones y donaciones permiten la implementación de un control recíproco con el impuesto sobre la renta de personas físicas mediante la comprobación de las declaraciones juradas de ambos tributos. De este modo los elementos patrimoniales podrían brindar indicios acerca de las utilidades reales derivadas de su tenencia y las distintas partidas de renta pondrían de manifiesto los bienes patrimoniales que les sirven de soporte. También contribuirían a la determinación y control de las ganancias de capital a partir de las operaciones implícitas con activos declarados, todo ello con un efecto final de mejora en los niveles de cumplimiento tributario y en la recaudación efectiva total.

b) Cargas sobre los salarios para la seguridad social

La imposición sobre los salarios se considera desde hace décadas un tipo de tributación poco deseable debido a sus efectos asignativos y distributivos, en tanto recae sobre un tipo específico de renta personal. En cambio, resulta muy diferente la valoración de estas cargas cuando se destinan a financiar alguna de las prestaciones de la seguridad social, de modo que constituyen el pago de un salario en especie o diferido. No obstante, algunos autores suelen hacer hincapié en el hecho de que estas contribuciones más la totalidad de los tributos que tienen como base la nómina salarial (netos de las prestaciones sociales) constituyen la denominada “cuña tributaria,” que forma parte de los costos de la mano de obra para los empleadores (OCDE/CIAT/BID, 2016).

En el trabajo conjunto de OCDE/CIAT/BID (2016) se estimó la cuña fiscal promedio de la región para 2013 en un nivel del 21,7% respecto de los costos laborales, lo que representa un tercio menos que el valor medio calculado en los países de la OCDE (35,9%). De acuerdo con ese estudio, esa diferencia se explica, fundamentalmente,

por el casi insignificante impacto de la imposición sobre la renta personal en el costo laboral total (0,3 puntos porcentuales en la región frente a 13,3 puntos porcentuales en la OCDE). De hecho, aunque algunos países latinoamericanos mostraron una cuña fiscal superior al 30% de los costos laborales (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay), en ningún caso los trabajadores con un salario promedio de la economía resultaron alcanzados efectivamente por el impuesto sobre la renta de personas físicas. Se exceptúa el caso de México, donde el gravamen representa 7,0 puntos porcentuales de la cuña fiscal total estimada (26,9%).

A lo largo de la región, las cargas sobre los salarios suelen destinarse a financiar regímenes contributivos de pensiones para la vejez, seguros de salud, seguros de desempleo, asignaciones familiares y otros componentes de la seguridad social, dependiendo del país. En estos casos, los efectos desde el punto de vista tanto asignativo como distributivo diferirán de los impuestos sobre los salarios más tradicionales (como podría ser el impuesto sobre la renta si este tuviera mayor alcance e impacto efectivo), en la medida en que los trabajadores consideren las contribuciones a los sistemas de pensiones como salario diferido o las destinadas a los restantes componentes como salarios en especie, de manera especial el seguro de salud.

En consecuencia, para conocer el impacto de las cargas sobre los salarios resulta imprescindible considerar en qué medida generan derechos a las diferentes prestaciones de la seguridad social. Si se percibe una marcada relación entre las contribuciones y el derecho a las prestaciones, las variaciones en las contribuciones no tendrían que ocasionar modificaciones en la oferta de trabajo. En esos casos las contribuciones serán percibidas como ingreso por parte de los trabajadores y no se deberían considerar impuestos, sino salarios en especie²⁴.

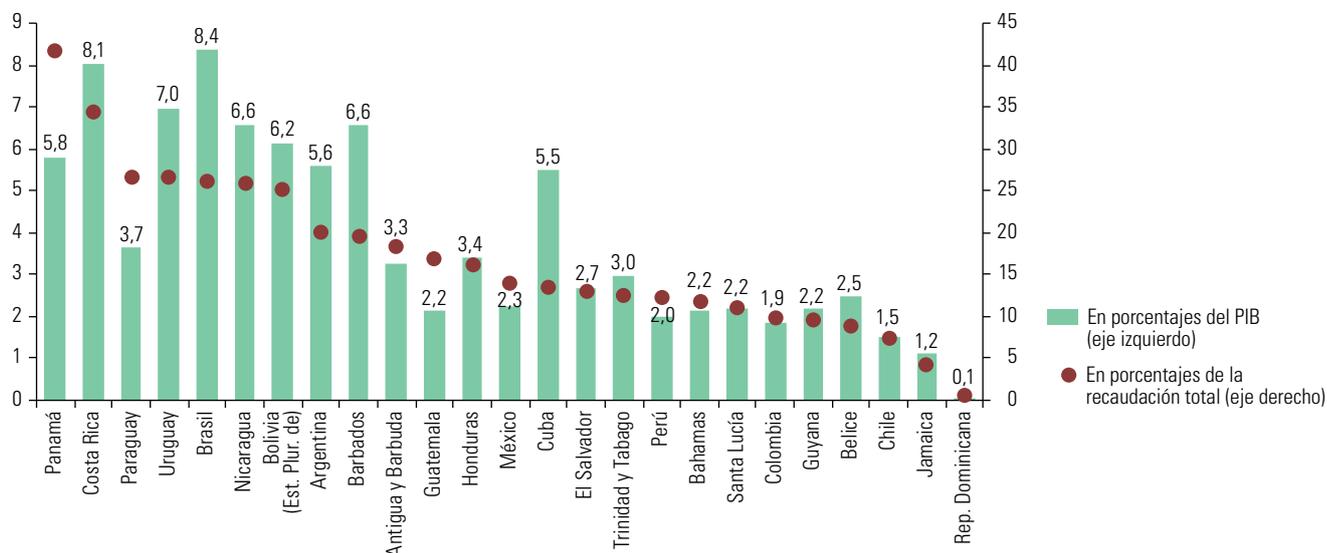
Entre los países donde estas contribuciones resultan más significativas se encuentran los de mayor desarrollo de la seguridad social (Costa Rica, Uruguay, Brasil, Argentina, Panamá, en ese orden). También se encuentran países en los que, por su baja carga tributaria total, las contribuciones existentes alcanzan una participación relevante en el total (véase el gráfico II.17). Otro aspecto de gran importancia es que la comparación entre distintos países del peso relativo de estas cargas debe hacerse con especial cuidado. Esto se debe a que hay casos donde las prestaciones de la seguridad social están total o parcialmente administradas por el sector privado y, por consiguiente, su financiamiento no forma parte de los datos considerados en el gráfico II.17. Sin duda, Chile es el ejemplo más relevante en este sentido, pero hay otros casos donde existen contribuciones que no forman parte de la carga tributaria.

Más allá de las diferencias, se entiende que en cualquier reforma potencial del impuesto sobre la renta de personas físicas en algunos de los países de la región se debería tomar en consideración la situación relativa previa en materia del nivel efectivo y del peso relativo de las contribuciones destinadas al financiamiento de los sistemas de seguridad social. Por un lado, debe tenerse en cuenta la interacción determinante de esas contribuciones con el costo laboral y su incidencia —aún difícil de predecir— en variables típicas de los fragmentados mercados laborales que se observan en la mayoría de los países de la región. Además, la recaudación del impuesto y de las contribuciones comparte mecanismos administrativos generalizados, pues ambos instrumentos fiscales sacan provecho de numerosos sistemas de retención en la fuente. Por ese motivo, convendría adoptar un enfoque conjunto en cualquier intento de reforma tributaria a fin de evitar efectos indeseados en materia de rendimiento recaudatorio e incidencia distributiva.

²⁴ Atendiendo a la particular conformación de las cargas sobre el salario, en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* del FMI se establece que, si estas están destinadas al financiamiento de la seguridad social, se deben clasificar de manera diferenciada de la tributación, como contribución al seguro social (FMI, 2014, pág. 96). Véase un análisis exhaustivo de estas cuestiones en el trabajo reciente de Calligaro y Cetrángolo (2023).

**Gráfico II.17**

Cargas sobre los salarios para el financiamiento de la seguridad social, 2019

(En porcentajes del PIB y de la recaudación total)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing, 2022.

c) Regímenes tributarios simplificados

Uno de los obstáculos más importantes que han encontrado las políticas públicas para apuntalar y promover el desarrollo económico en los países de América Latina y el Caribe está dado por los niveles de informalidad económica relativamente elevados y persistentes, en sus diversas manifestaciones. En este contexto, el sistema tributario de un país puede verse afectado por una reducción considerable en la cuantía de recursos tributarios efectivamente recaudados respecto del nivel potencial. Además, los efectos finales de cualquier reforma tributaria pueden quedar distorsionados de acuerdo con criterios de eficiencia y equidad distributiva.

En respuesta a este fenómeno, uno de los principales caminos adoptados por los países de la región para descomprimir la carga de trabajo de las administraciones tributarias, mejorar su efectividad en la fiscalización y contribuir a un necesario proceso de formalización económica ha consistido en la introducción de regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes. Los experimentos pioneros se implementaron a mediados de los años noventa en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica (1996) y la Argentina (1998). Mediante estos regímenes, se ha buscado facilitar el pago de impuestos a individuos y empresas que tienen en común un conjunto de características muy particulares: i) son muy numerosos, lo que dificulta el control oficial; ii) tienen bajos ingresos y cuentan con una deficiente estructura organizacional, lo que los hace más inestables y con mayor riesgo de incumplimiento; iii) realizan gran parte de sus transacciones en circuitos altamente informales, lo que les impide acceder a los derechos y las garantías de los marcos institucionales y regulatorios en caso de necesidad, y iv) su movilidad de entrada y salida al sistema formal (incluida la tributación) es elevada, lo que hace más difícil su rastreo por parte de la administración tributaria.

En esencia, estos regímenes están orientados a simplificar las normas legales y los trámites administrativos necesarios para cumplir con las obligaciones tributarias, además de reducir los costos impositivos con una exclusión, para aquellos que cumplan determinadas condiciones, de las normas generales de los principales impuestos

aplicados en cada país mediante métodos presuntivos de determinación del impuesto o fijando tasas especiales más reducidas. De esta manera, se intenta establecer un puente tributario para facilitar y fortalecer el tránsito gradual de los contribuyentes desde la informalidad hacia el régimen general tributario, con el fin de mejorar el manejo de los recursos de cada agencia de administración tributaria (Gómez Sabaini y Morán, 2012).

En América Latina, los regímenes de tributación simplificada se hallan ampliamente difundidos. Es posible encontrar algún mecanismo de tratamiento tributario diferencial para pequeños contribuyentes en casi todos los países de la región. En la mayoría de los casos están dirigidos a personas físicas y empresas unipersonales que realizan actividades económicas, aunque también hay países, como el Brasil, Costa Rica, Chile, México, el Paraguay, el Perú y el Uruguay, donde estos regímenes se extienden o se centran exclusivamente en las empresas de un tamaño económico acotado según el nivel de facturación. En general, estos regímenes prevén la adhesión voluntaria y la autocategorización, y se concentran en los sectores de comercio, servicios, producción agropecuaria de pequeña escala y transporte de personas y de mercaderías de escaso porte.

Un aspecto central de estos regímenes simplificados radica en los criterios utilizados para establecer umbrales de imposición y limitar su alcance con respecto a determinados contribuyentes. En América Latina, la variable más utilizada es el ingreso bruto anual, aunque en algunos casos también se incluyen otras restricciones (a veces en simultáneo, como en la Argentina, Colombia y el Perú) para acotar la aplicación de estos mecanismos: la cantidad de tierra en explotación, el número de establecimientos, el consumo de electricidad, los alquileres pagados, el número de empleados y el capital disponible. En cuanto a la determinación de la obligación tributaria, los países de la región recurren a mecanismos indirectos o técnicas denominadas “presuntivas”. De estas, la que establece una cuota fija por categorías de ingresos es la más frecuente en la actualidad. Es la que permite la máxima simplificación en la liquidación del impuesto y reduce significativamente el costo administrativo para los pequeños contribuyentes. En cuanto a los aspectos formales, la mayoría de los países coincide en imponer dos obligaciones: i) la presentación periódica de declaraciones juradas, y ii) la realización de procesos de facturación, en algunos casos mediante la modalidad electrónica digital con carácter obligatorio.

En general, los regímenes pioneros en la región han tenido como objetivo primario la sustitución de la obligación formal del IVA —algo similar a lo que también podría encontrarse en algunos países desarrollados— ante la dificultad de controlar e identificar de manera fehaciente la cantidad de transacciones y los niveles de facturación de los contribuyentes más pequeños y de los más numerosos. Los avances tecnológicos observados durante la última década en varios países de la región, fundamentalmente mediante la implementación masiva de la factura electrónica, han mejorado las perspectivas en dicho sentido.

Sin embargo, en la región también se han multiplicado regímenes simplificados muy variados que sustituyen la obligación de tributar el impuesto sobre la renta de personas físicas. Esta tendencia, que no ha encontrado un correlato similar en los países desarrollados, parecería responder a las dificultades de los distintos países para incorporar contribuyentes nuevos al régimen general del gravamen en contextos de elevada informalidad. Así, la recaudación ha quedado cada vez más vinculada al aporte de trabajadores asalariados en relación de dependencia, cuyos impuestos son retenidos en la fuente de generación de los ingresos.

Actualmente es posible encontrar casos, sobre todo de América Latina, donde estos regímenes se centran específicamente en dicho tributo, como el Régimen Especial de Renta en el Perú o el Impuesto Único en Chile. También existen otros



que lo incluyen dentro de un conjunto de instrumentos sustituidos (principalmente el IVA) como sucede, por ejemplo, con el Régimen Impositivo Simplificado (RISE) en el Ecuador o el Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) en la República Dominicana. Asimismo, coexisten en la región regímenes que acumulan más de 20 años de vigencia ininterrumpida, como el Sistema Tributario Integrado (STI) y el Régimen Agropecuario Unificado (RAU) en el Estado Plurinacional de Bolivia o el Monotributo en la Argentina, junto con otros de introducción más actual orientados a los microemprendedores, como el Régimen Simple de Tributación (RST) en Colombia²⁵ o el Régimen Simplificado para Pequeñas Empresas (RESIMPLE) en el Paraguay, ambos vigentes desde 2020, lo que muestra la consolidación de esta tendencia regional en materia tributaria.

El caso más reciente en la región está dado por el Régimen Simplificado de Confianza (RESICO) en México, vigente desde enero de 2022, que simplifica el cumplimiento del impuesto sobre la renta y del IVA tanto para personas físicas como para empresas hasta determinado monto de ingresos brutos anuales. Además de ofrecer tasas impositivas reducidas y relajar ciertos requisitos formales, como el de presentar declaraciones informativas de operaciones con terceros, una característica novedosa de este régimen tiene que ver con la mecánica automática de determinación del impuesto sobre la renta personal. Ahora la declaración de ingresos que debe presentarse mensualmente estará prellenada por la agencia de administración tributaria, sobre la base de información proveniente de los comprobantes fiscales electrónicos emitidos por las personas físicas²⁶.

En varios países de la región los regímenes tributarios simplificados representan una puerta de entrada al ámbito tributario. De otra forma, la participación en el sistema no sería factible para quienes provienen de una situación de informalidad, en vista de los usualmente elevados costos de cumplimiento del tributo. En ese sentido, adquiere una relevancia crucial el diseño técnico del régimen simplificado —incluidas las reglas que influyen en la movilidad de los contribuyentes dentro de este— y su articulación con los tributos sustituidos, en particular con la imposición sobre la renta de personas físicas. La consolidación de regímenes simplificados ampliamente generosos puede crear incentivos a la permanencia indefinida en estos mecanismos especiales. Ello plantea una serie de impactos negativos sobre la solvencia, equidad y eficiencia del sistema tributario en su conjunto.

En la mayoría de los casos, y aún en sus categorías de mayores ingresos, los regímenes simplificados de cuota fija mensual suelen quedar rezagados respecto de los regímenes generales tributarios en términos de costos financieros y administrativos para los contribuyentes. Ante este panorama, más allá de los posibles ajustes en los parámetros de los regímenes simplificados, un enfoque alternativo consiste en la implementación de algún mecanismo especial orientado a disminuir transitoriamente los costos de entrada del régimen general tributario y favorecer una transición gradual de los contribuyentes hacia dicho régimen. Por ejemplo, en la Argentina quedó plasmado un intento de este tipo en la Ley núm. 27618 de 2021 (Régimen de Sostentamiento e Inclusión Fiscal para Pequeños Contribuyentes). En virtud de esa ley, se establecieron diversos mecanismos e incentivos tributarios para facilitar la transición y el acceso al régimen general. Entre ellos figura un régimen voluntario que ofrece, durante los primeros tres años desde la inscripción, un descuento en el saldo deudor del IVA equivalente al 50% en el primer año, el 30% en el segundo y el 10% en el tercero.

²⁵ Después de un intento fallido con el régimen de Monotributo (vigente entre 2017 y 2018, exclusivo para personas físicas y sustitutivo del impuesto sobre la renta y sus complementarios), el Régimen Simple de Tributación amplió su alcance también a personas jurídicas de pequeña escala. En la reciente reforma tributaria (Ley núm. 2277 de 2022), el Gobierno colombiano introdujo una serie de ajustes a este régimen, como la reducción de las alícuotas aplicadas, la eliminación del sector de servicios profesionales y la inclusión de los sectores de salud, educación y asistencia social.

²⁶ Este nuevo mecanismo ha venido a reemplazar el Régimen de Incorporación Fiscal implementado desde 2014, que ofrecía como principal incentivo una exención completa del impuesto sobre la renta de personas físicas desde el primer año de registro, con una reducción gradual (10% por año) del beneficio durante diez periodos fiscales.

Por otra parte, con el objeto de incrementar la cobertura de la protección social y alcanzar a trabajadores que estaban al margen de sus prestaciones, algunos países de la región (Argentina, Brasil y Uruguay fueron, con diferencia, los primeros) han incorporado en su régimen tributario simplificado para pequeños contribuyentes las obligaciones relacionadas con los aportes a los sistemas de pensiones y seguro de salud contributivos. En esos casos, el mecanismo conocido como monotributo ha experimentado un rápido y amplio desarrollo desde su inauguración a fines del siglo pasado. Sin embargo, también en este caso se aplican las consideraciones ya señaladas acerca de la necesidad de calibrar con precisión los umbrales, las cuotas impositivas, los beneficios contemplados para los contribuyentes y los requisitos y procedimientos relacionados con el costo de entrada al régimen general tributario y de financiamiento de la seguridad social (Cetrángolo y otros, 2018).

En definitiva, aun cuando la recaudación de estos regímenes simplificados sea muy poco significativa en todos los países de la región, se debe destacar su utilidad como herramientas para viabilizar la transición de una gran cantidad de contribuyentes que desarrollan sus actividades económicas en la economía informal hacia su inclusión efectiva en el régimen general tributario vigente en cada país. Además, ante escenarios de desaceleración económica regional como los que se han evidenciado desde el inicio de la pandemia de COVID-19, estos regímenes han permitido sostener a un gran número de pequeños contribuyentes en condiciones de formalidad, al brindarles un acceso más simple y directo a diversos programas de apoyo y promoción económica. En lo que se refiere específicamente al impuesto sobre la renta de personas físicas, resulta indispensable la calibración de las características y del funcionamiento del régimen simplificado con la normativa general del tributo para evitar que los contribuyentes perciban la transición entre los dos regímenes tributarios como un salto al vacío debido al diferencial de costos asociados a cada uno de ellos. En algunos países, por lo tanto, será importante tener esto en consideración al concebir y encarar posibles reformas de la tributación sobre la renta personal.

D. Efectos económicos y fenómenos asociados al tributo

Ante los profundos impactos negativos derivados de la crisis del COVID-19 resurgió la necesidad de impulsar y consolidar las bases del crecimiento económico en los países de la región. En ese marco, ya no se concibe como aceptable ni sostenible un proceso de crecimiento que no atienda al mismo tiempo principios básicos de inclusión social, equidad distributiva (incluidos los aspectos de género), resiliencia macroeconómica (fundamentalmente dada por la sostenibilidad de las cuentas públicas) y protección del medio ambiente, que entraña el aprovechamiento consciente de los recursos naturales disponibles (CEPAL, 2022).

La política fiscal en su conjunto ha demostrado ser de una importancia vital en la amortiguación de los efectos de la crisis, así como en el impulso de la recuperación económica posterior. Esto se ha logrado mediante la calibración de una serie de medidas que, con particularidades en los distintos países de la región, han buscado apoyar y propiciar el crecimiento del consumo, la producción y la inversión en la mayoría de los sectores críticos de las respectivas economías.

Teniendo en cuenta las limitaciones de la tributación sobre la renta de personas físicas en la región, su fortalecimiento aparece como un elemento central de la necesaria reformulación de las finanzas públicas de los países. En la presente sección se propone un análisis de los efectos de la implementación del impuesto sobre la renta de personas físicas, tanto en el crecimiento económico como en la distribución del ingreso, así como en los elevados niveles de evasión registrados en torno al tributo.



1. Relación con el crecimiento económico en el contexto de la región

El análisis de la relación entre la política fiscal y el crecimiento ha sido objeto permanente de estudio y debate, tanto en ámbitos académicos como en el terreno de la definición de política económica. Más allá de que para algunos la tasa de crecimiento pueda ser independiente de la tributación, sobresalen las visiones que prestan especial atención a esta relación. Entre otros aspectos de relevancia, se sostiene que los efectos de la política fiscal sobre el crecimiento económico dependen del horizonte de tiempo considerado y, en algunos casos, de la distribución de la carga tributaria a lo largo de diferentes generaciones (McLure y Zodrow, 1994). En un sentido más amplio, también ejercen influencia la percepción acerca del comportamiento de los agentes y el grado de credibilidad de las estrategias adoptadas por los gobiernos (Martner, Podestá y González, 2017).

En la práctica, este debate pone de relieve una discusión acerca de la importancia y el signo de los multiplicadores fiscales, que brindan una idea anticipada de la variación potencial del PIB en respuesta a cambios en las políticas de gasto o ingreso público. Algunos estudios se refieren de manera específica a países desarrollados, donde predominan elevados niveles de carga tributaria. Si bien las estadísticas y técnicas de medición presentan limitaciones y debilidades recurrentes, habría ciertas evidencias empíricas que sugieren un efecto negativo de los impuestos sobre el crecimiento (Alesina, Favero y Giavazzi, 2015). También con referencia a los países más desarrollados, y prestando atención a la estructura tributaria, en distintos estudios se ha enfatizado el hecho de que tener sistemas tributarios concentrados en el impuesto sobre la renta se asocia con menores tasas de crecimiento (Salinas y Delgado, 2012; Akgun, Cournède y Fournier, 2017).

Durante largo tiempo, esas valoraciones han contribuido a una prescripción sesgada por parte de académicos y algunos organismos internacionales. Al considerar exclusivamente la evidencia de países desarrollados, recomendaban de manera general la reducción sistemática de las tasas máximas del tributo, con el argumento de que atentaban contra el ahorro y la inversión privada y, por transición, contra el ahorro nacional y la tasa de crecimiento a largo plazo. Esa recomendación, aplicada a países en desarrollo, implicaría la reducción o sustitución de estos tributos —sobre todo el que recae sobre los individuos— por otros instrumentos supuestamente menos distorsivos, como el IVA, aún a sabiendas de los costos potenciales que ello implicaría desde el punto de vista de la equidad y la progresividad tributaria (O'Reilly, 2018).

Una perspectiva adaptada a los países de América Latina y el Caribe requeriría considerar, en primer lugar, la posibilidad de que la relación negativa entre la carga tributaria y el crecimiento económico no sea estrictamente lineal y se vea relativizada de acuerdo con los niveles iniciales de recaudación en cada caso particular. Esta es la principal conclusión de un documento reciente en su evaluación de los efectos potenciales que tendría un incremento del IVA en los distintos países de la región, donde el multiplicador impositivo depende de las alícuotas generales en vigencia (Gunter y otros, 2018). Según estos autores, un aumento de dos puntos porcentuales en la tasa de dicho tributo, que tendría un impacto recaudatorio significativo en todos los casos, podría no tener casi ningún efecto negativo en el PIB de los países que tienen tasas impositivas bajas, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala y el Paraguay, y hasta sería levemente expansivo en Panamá, cuya alícuota actual es del 7%. Esta característica también podría repetirse en el caso de los impuestos sobre la renta, en el que varios de los países de América Latina y el Caribe mantienen tasas legales considerablemente menores a las que se aplican en los países desarrollados (Banco Mundial, 2022).

Aun en los casos en que las estimaciones sugerirían que los impuestos como el IVA son menos nocivos para el crecimiento que los impuestos directos sobre la renta específicamente en los países de América Latina y el Caribe, las diferencias observables con los países desarrollados también pueden estar vinculadas a las características del diseño tributario, sobre todo en la imposición sobre la renta personal, donde las deficiencias en ese sentido reforzarían los impactos negativos asociados al gravamen (Acosta Ormaechea, Pienknagura y Pizzinelli, 2021). Es por ello que la aplicación de reformas que apuntaran a mejorar el funcionamiento de dicho gravamen podría generar una ganancia en términos recaudatorios para los países de la región, sin costos significativos en materia de crecimiento y con beneficios adicionales en términos de progresividad.

Por lo tanto, si se adoptara una visión más integral y ajustada a la región, la tributación, y en particular el impuesto sobre la renta de personas físicas, podrían tener un efecto positivo en el crecimiento mediante diversos canales. En primer lugar, el financiamiento que aportarían para viabilizar la provisión de bienes y servicios por parte del Estado, como carreteras, agua y saneamiento, salud y educación, entre otros, contribuiría al aumento de la tasa de rendimiento de las inversiones privadas. Un segundo canal estaría dado por el tributo como herramienta redistributiva. Las desigualdades socioeconómicas profundas como las que se observan a lo largo de la región de América Latina y el Caribe atentan contra la sostenibilidad de cualquier proceso de crecimiento económico. El impuesto sobre la renta de personas físicas aparece como el principal instrumento tributario para incidir en la distribución de los ingresos y la riqueza determinada por el propio mercado, como complemento del conjunto de políticas de gasto público y transferencias que apuntan en el mismo sentido (CEPAL, 2017). Por último, como tercera vía, una mayor recaudación tributaria captada mediante la aplicación de este tributo contribuye a la estabilidad macroeconómica de los países, pues aporta una posición fiscal más sólida, reduce la exposición a eventuales crisis internas y externas y viabiliza la adopción de políticas contracíclicas.

El impuesto sobre la renta de personas físicas es reconocido por los especialistas como uno de los principales estabilizadores fiscales automáticos con que cuentan los países a los efectos de lograr una suavización de las fluctuaciones inherentes al ciclo económico. Cuando son significativos, los estabilizadores fiscales automáticos contribuyen a estimular la economía en épocas de recesión y a atemperar los períodos de recalentamiento, por lo que ejercen una función reguladora. Sin embargo, las evidencias empíricas dan cuenta de un tamaño muy acotado de estos instrumentos en los países de América Latina y el Caribe y de su limitada capacidad estabilizadora respecto de lo observado en los países más desarrollados (Martner, 2000; Suescún, 2007). Esto se explica en gran parte por el nivel de ingresos tributarios relativamente bajo que genera el impuesto sobre la renta de personas físicas en la mayoría de los países de la región (CEPAL, 2018)²⁷.

A la luz de los impactos de la pandemia de enfermedad por COVID-19, en un estudio muy reciente basado en microsimulaciones respecto de países seleccionados (Colombia, Ecuador y Perú) se concluye que el efecto del impuesto sobre la renta de personas físicas como estabilizador automático durante 2020 fue modesto y estuvo concentrado en el decil de mayores ingresos en todos los casos (Avellaneda y otros, 2021). En dicho resultado inciden, por una parte, la prevalencia del empleo informal y, por otra, ciertas debilidades en el diseño del gravamen, sobre todo los altos niveles de exención y la presencia de deducciones para gastos personales. De ahí que las reformas superadoras en materia de imposición sobre la renta personal pueden tener, en el contexto de los países de la región, múltiples beneficios macrofiscales que compensarían con creces cualquier efecto negativo residual sobre el crecimiento a largo plazo de sus respectivas economías.

²⁷ Esa debilidad se ve reforzada, por el lado de las erogaciones, por la expansión limitada de los seguros de desempleo, debido a la elevada informalidad de las economías y sus mercados laborales.



2. Efectos sobre la equidad: progresividad y potencial redistributivo

Como se ha adelantado, la característica que distingue al impuesto sobre la renta de personas físicas respecto de otros instrumentos tributarios es su potencialidad como instrumento redistributivo. Generalmente, como complemento del impacto directo de un conjunto de transferencias y programas de gasto público social y del efecto complementario de otros tributos directos, este gravamen puede adquirir un rol protagónico para establecer ciertos límites a la generación y el ensanchamiento de las desigualdades y las brechas de ingresos.

Sin embargo, para que el impuesto cumpla esta función, requiere un diseño adecuado y una implementación eficiente que aseguren que la carga del tributo se distribuya entre los contribuyentes de manera que se respete el principio de capacidad de pago. Al mismo tiempo, resulta indispensable que el impuesto tenga un alcance amplio, ya sea en cuanto a la conformación de su base imponible como al universo de contribuyentes alcanzados en el contexto específico de cada país, lo que definirá finalmente su recaudación y su incidencia efectiva (impacto redistributivo). A su vez, en el diseño de un tributo no se puede desatender la incidencia concreta que este puede tener sobre las brechas de género comprobables en los países de la región, las cuales son transversales y, en general, se refuerzan con las desigualdades económicas (véase el recuadro II.6).

Recuadro II.6

Aspectos vinculados con la igualdad de género en el impuesto sobre la renta de personas físicas

Durante las últimas décadas, ha habido una preocupación creciente sobre las desigualdades de género, lo que derivó en la necesaria reformulación de muchas políticas públicas, de modo que este tema se transformó en el foco de análisis de numerosos estudios empíricos y académicos. No obstante, muchas de esas políticas (incluida la tributaria) no son neutrales a las cuestiones de género, pese a los compromisos asumidos a nivel internacional con el objetivo de reducir la discriminación hacia las mujeres. De hecho, la discusión sobre la incorporación de políticas públicas con perspectiva de género es un punto clave a la hora de pensar en diferentes reformas tributarias, sobre todo en lo que respecta al impuesto sobre la renta de personas físicas.

En un trabajo pionero de la literatura sobre el tema se definieron dos tipos de sesgos de género vinculados con el sistema tributario, explícitos e implícitos, según estuvieran o no expresadas las diferencias entre hombres y mujeres en la propia legislación (Stotsky, 1997). En lo que respecta específicamente al impuesto sobre la renta de personas físicas, los principales sesgos de género pueden derivarse de la tributación conjunta, del tratamiento diferenciado según la fuente de ingreso y de las deducciones y exenciones permitidas, así como de la participación relativa de mujeres y hombres en las distintas categorías ocupacionales (Almeida Sánchez, 2021).

Por ejemplo, cuando la declaración de ingresos se realiza de forma conjunta, puede existir un sesgo negativo sobre los segundos perceptores dentro del grupo familiar, quienes típicamente tienden a ser mujeres. Si el impuesto gravara la totalidad de las rentas declaradas con una misma alícuota legal, el impacto se vería acrecentado debido a las frecuentes brechas de ingresos observadas entre hombres y mujeres. La declaración individual, de aplicación general en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, evita el sesgo de género señalado, pero puede encontrarse asociada a otro sesgo al considerar la asignación de rentas no laborales o de empresas familiares, que en varios países de la región gozan de tratamientos diferenciales, como correspondiente a uno de los cónyuges. Esto sucede en el Ecuador, donde dichos ingresos son declarados por quien administra la empresa (rol generalmente asociado a los hombres). En cambio, la falta de progresividad de los regímenes de alícuotas o la imposición reducida de las rentas de capital (y el patrimonio) tienden a implicar sesgos perjudiciales para las mujeres, sobre todo en economías o sectores específicos donde se hallan subrepresentadas.

Con el pasar de los años, las deducciones tributarias en el gravamen han ido cambiando y ahora pueden contemplar a los individuos del hogar económicamente dependientes, como las personas mayores o con algún grado de discapacidad, además de desactivar otro antiguo sesgo de género de la política tributaria sobre quienes habitualmente recaen las tareas de cuidado. A nivel regional, la Argentina, el Ecuador y el Uruguay permiten deducciones por hijos y por hijos con discapacidad. En el primer caso, se incorporó recientemente una deducción por los gastos

asociados a guarderías y jardines maternoinfantiles. Asimismo, en el proyecto de reforma presentado por el Gobierno de Chile a mediados de 2021 también se propusieron desgravaciones tributarias para gastos de cuidado infantil. Debe considerarse que estas deducciones, eventualmente, podrían desalentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, además de implicar cierto grado de desigualdad con hogares monoparentales, donde las mujeres toman el rol de jefas de hogar. Por otra parte, en el diseño del impuesto se deberían considerar las nuevas formas de organización de los hogares. Algunos países han comenzado a incorporar esta mirada más amplia en sus reformas tributarias, con el fin de contribuir a la reducción de este tipo de sesgos. Por ejemplo, en la Argentina desde 2021 se permiten las deducciones por concubinos y convivientes, independientemente de la forma familiar que tome el hogar, así como del género de sus integrantes. Además, recientemente se incrementaron las deducciones especiales por el pago de honorarios a directores, síndicos o socios administradores, en un 40% cuando el perceptor sea mujer y en un 60% cuando se trate de travestis, transexuales y personas transgénero, lo que contribuye a incentivar su participación en el directorio de las empresas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Stotsky, "How tax systems treat men and women differently", *Finance & Development*, vol. 4, N° 1, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 1997; M. D. Almeida Sánchez, "La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 217 (LC/TS.2021/105), Santiago, CEPAL, 2021, y legislación de los países.

A pesar de que se han encontrado dificultades metodológicas recurrentes y de la escasa disponibilidad de bases de microdatos confiables, en numerosos estudios y estimaciones que se han realizado con diferentes enfoques a lo largo de las últimas dos décadas se ha arribado a un conjunto de conclusiones generales congruentes en cuanto al impacto redistributivo de la política fiscal y, en particular, del impuesto sobre la renta de personas físicas. Precisamente a partir de la recopilación de estas evidencias empíricas, es factible identificar los principales hechos estilizados en la materia.

En primer lugar, desde una perspectiva mundial, la política fiscal tiene un impacto acotado en la reducción de la desigualdad en los países de América Latina y el Caribe, muy por debajo de lo observado en los países desarrollados. Esta particularidad se explica mayormente por el efecto de las transferencias monetarias —con grandes diferencias entre un país y otro— además de un impacto residual atribuible a los instrumentos tributarios como el impuesto sobre la renta de personas físicas y las contribuciones de la seguridad social, si bien en estas últimas el impacto distributivo depende de la organización de los mecanismos prestacionales (Hanni, Martner y Podestá, 2015; Lustig, 2017).

En segundo lugar, si se considera el sistema tributario en su conjunto, las estimaciones disponibles sugieren que el efecto redistributivo sería muy débil en la mayoría de los casos y que sería levemente regresivo en algunos de ellos (Barreix, Roca y Villela, 2006; Barreix, Bès y Roca, 2009). Estos resultados se relacionan, fundamentalmente, con la predominancia relativa de los impuestos indirectos (como el IVA) en las estructuras tributarias de los países, en detrimento de la imposición directa progresiva.

En tercer lugar, y en lo que se refiere específicamente al impuesto sobre la renta de personas físicas, varios estudios coinciden en destacar el gravamen como altamente progresivo en su diseño, más allá de las deficiencias técnicas que podrían encontrarse en cada uno de los países de la región (Hanni, Martner y Podestá, 2015). Ello se debe a que el impuesto está muy concentrado en los estratos de ingresos más altos. En promedio para 18 países de la región, los datos disponibles muestran que el 88,0% de la recaudación del tributo proviene del decil de mayores ingresos, mientras que dicha relación se ubica en un 39,2% en el promedio de países de la Unión Europea. En ese sentido, la incorporación de las clases medias altas al ámbito de este impuesto es, y ha sido históricamente, uno de los principales desafíos de la política tributaria en toda América Latina (CEPAL, 2017).



En cuarto lugar, la pequeña proporción de la población que queda efectivamente sujeta al impuesto sobre la renta de personas físicas tributa a niveles efectivos muy reducidos. Barreix, Benítez y Pecho (2017) calcularon las tasas efectivas como la razón entre el impuesto determinado en el año fiscal y el ingreso bruto de cada decil de ingresos, según las declaraciones recibidas por las administraciones tributarias nacionales sobre una muestra representativa de 11 países de la región. En todos los casos, las tasas efectivas medias se ubican muy por debajo de las tasas establecidas por las legislaciones nacionales y, en la mayoría de ellos, no llegan a superar las tasas mínimas del impuesto sobre la renta de personas físicas vigente. Otros estudios arriban a conclusiones similares a partir de la información proveniente de diversas encuestas de hogares. Por ejemplo, CEPAL (2017) muestra que, a un extremo, la alícuota media efectiva del último decil para el promedio de los países de América Latina (4,8% en 2014) resulta muy inferior a la que se puede calcular para un conglomerado de países de la Unión Europea (21,3%) y aún más inferior que la tasa legal máxima promedio de la región (27,5% en 2014).

En quinto término, estas brechas entre las tasas efectivas y las legales, y respecto de lo que sucede en los países donde el impuesto sobre la renta de personas físicas tiene un desarrollo mucho más afianzado, encuentran su explicación en el diseño específico del tributo a lo largo de los países de la región. En ese sentido, se destaca una presencia significativa de exenciones y deducciones personales y un tratamiento beneficioso para las rentas de capital. Estas, en la mayoría de los casos, están gravadas a tasas proporcionales considerablemente inferiores a las que recaen sobre las rentas del trabajo asalariado o, directamente, no se encuentran alcanzadas por el gravamen. Según estimaciones recientes sobre una muestra de siete países de América Latina y el Caribe, la renta devengada de alquileres, dividendos y otras fuentes similares representa, en promedio, más del 10% del ingreso total en los hogares de los deciles de ingresos más elevados (Acosta Ormaechea, Pienknagura y Pizzinelli, 2021)²⁸.

El argumento acerca del efecto nocivo que puede tener el impuesto sobre la renta de personas físicas en el ahorro y la inversión ha prevalecido en la mayoría de las reformas tributarias, y se ha visto reforzado por una serie de deficiencias estructurales en materia de administración del gravamen. Solo en contados casos se han logrado algunos avances en reformas tributarias, con el establecimiento, como ya se ha comentado, de regímenes duales inspirados en el caso pionero del Uruguay desde 2007. No obstante, estos avances parecen insuficientes en el contexto actual, a la luz de las limitaciones descritas en la incidencia real del tributo en términos distributivos (Gómez Sabaini y Morán, 2016).

La suma de estos factores —más un componente muy importante de elusión y evasión sobre el que se profundizará en la próxima sección— hace que sea escasa la capacidad del impuesto sobre la renta de personas físicas para incrementar la recaudación (ya muy por debajo, en términos comparables, de la registrada en los países desarrollados de la OCDE). Por consiguiente, también se obtiene un impacto mínimo en la redistribución del ingreso a lo largo de América Latina y el Caribe, a pesar de su progresividad relativamente elevada en términos del diseño técnico. De acuerdo con CEPAL (2017), la reducción del coeficiente de Gini por efecto de la aplicación del impuesto sobre la renta de personas físicas para 2014 se ubicaba en un rango entre el 0,3% (Paraguay) y el 5,9% (México), con un promedio del 2,0% para 18 países de América Latina y el Caribe, que resulta muy inferior al 12,5% correspondiente a los países de la Unión Europea.

²⁸ Como sugieren estos autores, esta cifra probablemente subestima la verdadera incidencia de la renta no laboral debido a su declaración inexacta o una representación insuficiente de los mayores perceptores de ingresos en las encuestas de hogares. No obstante, suelen encontrarse proporciones similares o incluso superiores en análisis basados o corregidos con la información que se obtiene de las declaraciones juradas de los contribuyentes.

Cabe señalar que esta característica singular del tributo en la región es típica de los países en desarrollo con ingresos bajos, tal como sugieren Benedek, Benítez y Vellutini (2022). En una amplia muestra de 157 países, estos autores encuentran que la capacidad redistributiva del impuesto sobre la renta de personas físicas —en términos de la reducción relativa de la desigualdad— se ha mantenido casi invariante durante el período 2007-2018, aunque con grandes brechas entre grupos de países de distinto nivel de renta (desarrollados, emergentes y en desarrollo). Sin embargo, al descomponer este resultado, se verifica que los países en desarrollo han logrado incrementar la progresividad de sus modelos de impuesto sobre la renta de personas físicas entre esos años, muy por encima de los países desarrollados y emergentes. Sin embargo, esta tendencia ha quedado completamente compensada por la evolución de la recaudación efectiva del impuesto en los distintos grupos de países. Esta parecería crecer con el nivel de ingreso de cada uno de los países y, como se enfatizó más arriba, se vincula con las diferencias concretas existentes entre un país y otro en términos del alcance poblacional del tributo.

3. Evasión tributaria: estimaciones de su magnitud y mecanismos de control

Más allá de las diferencias observables en materia de diseño técnico y administración del tributo, a lo largo de las últimas décadas se ha visto que uno de los principales obstáculos que ha encontrado el impuesto sobre la renta de personas físicas para afianzarse dentro de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe se refiere a los elevados niveles de incumplimiento de las obligaciones tributarias. La evasión tributaria, de acuerdo con las escasas pero contundentes evidencias empíricas, resulta relativamente más intensa y cuantiosa —en términos de recursos fiscales resignados— en las diversas variedades de impuestos sobre la renta en comparación con otros tributos relevantes, como el impuesto al valor agregado (Gómez Sabaini y Morán, 2020). De esta manera, este fenómeno termina repercutiendo no solo en la solvencia del sistema tributario, sino también en su equidad vertical y horizontal.

En primer lugar, la exploración de los determinantes de la evasión tributaria, previsiblemente, requeriría un análisis profundo respecto de cada uno de los países de la región, ya que para este fenómeno se suelen encontrar raíces históricas, económicas, sociales y hasta idiosincráticas (Bergman, 2009). Sin embargo, los estudios en la materia han encontrado algunos factores contextuales comunes que refuerzan y agravan su magnitud en la mayoría de los casos. Por ejemplo, existe un nexo muy claro con la situación de informalidad económica que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe (Gómez Sabaini y Morán, 2012). También la moral tributaria (o el rechazo social a las prácticas vinculadas al incumplimiento de las obligaciones tributarias), la corrupción, la baja gobernanza y la pobre calidad institucional tienen cierto grado de influencia en la magnitud y la intensidad de la evasión en los países de la región (Alm y Martínez-Vázquez, 2007).

Un aspecto crucial está dado por la compleja economía política asociada a la tributación y, en particular, a la imposición sobre los ingresos. Esto ha hecho que el impuesto quede concentrado de manera pronunciada entre los asalariados en relación de dependencia que, en el mejor de los casos, son objeto de retención en la fuente de sus ingresos. Para el resto de los potenciales contribuyentes (sobre todo trabajadores independientes y cuentapropistas), la mayoría de los países de la región cuentan con diversos regímenes tributarios simplificados. En su defecto, aplican regímenes generales que enfrentan limitaciones en el control tributario y que hacen que la recaudación efectiva dependa crucialmente de la exactitud y veracidad de las declaraciones juradas.



Más allá de las causas de la evasión tributaria, el desafío que plantea este fenómeno en torno al impuesto sobre la renta de personas físicas parte de un diagnóstico que carece de un insumo básico: las evidencias disponibles en materia de incumplimiento relacionado específicamente con el tributo son demasiado escasas, incompletas y discontinuas para que los investigadores puedan efectuar un seguimiento de los avances conseguidos en los últimos años. En muchos casos en la región, el nivel elevado de evasión se desprende de presunciones y aproximaciones que no siempre son contrastables ni comparables con otras referencias. Por supuesto, esto no solo sería atribuible a un desinterés en la cuantificación de la magnitud del fenómeno. De hecho, las mediciones más generales (basadas en metodologías indirectas) dependen críticamente de la calidad y profundidad de las estadísticas de cuentas nacionales y la comparabilidad de su adecuación a los estándares o convenciones internacionales. Además, la proliferación de exenciones y tratamientos diferenciados atenta contra la utilización adecuada de los agregados provenientes de las cuentas nacionales como aproximación a la base del tributo.

Por su parte, las mediciones más detalladas quedan limitadas a la voluntad y capacidad de las agencias de administración tributaria de cada país, al contar con la información de base proveniente de las propias declaraciones juradas de los contribuyentes y su posible contraste con registros sistematizados de operaciones y transacciones financieras o reales. Definitivamente, la tarea de medición de los niveles de incumplimiento, sobre todo en lo que se refiere al impuesto sobre la renta, constituye aún una tarea pendiente en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (Gómez Sabaini y Morán, 2020).

Aun con estas salvedades, las escasas estimaciones disponibles dan cuenta de una situación preocupante. En ese sentido, se puede afirmar que los recursos tributarios no percibidos serían de una cuantía significativa en todos los casos. Ello es especialmente cierto si se tiene en cuenta la discreta recaudación efectiva del impuesto sobre la renta de personas físicas a lo largo de la región. En 2010, un proyecto pionero de la CEPAL sentó las bases metodológicas en lo que respecta a la medición del incumplimiento asociado a este tributo (Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010). Pese a haber transcurrido más de una década desde tal antecedente, para algunos de estos países los resultados de dichas estimaciones continúan siendo una de las pocas evidencias acerca de la magnitud del fenómeno. En ese momento, las tasas de evasión calculadas fueron del 49,7% en la Argentina, el 46,0% en Chile, el 58,1% en el Ecuador, el 36,1% en El Salvador, el 69,9% en Guatemala y el 32,6% en el Perú. Las brechas de recaudación por recursos cedidos se ubicaban, aproximadamente, entre el 0,6% y el 1,6% del PIB.

No obstante, en un conjunto de países muy acotado se ha podido identificar una serie de estudios y estimaciones más recientes, de los que es factible extraer una serie de lecciones prácticas en la materia²⁹. Al mismo tiempo, brindan una imagen más precisa y actualizada de los elevados niveles de evasión en el impuesto sobre la renta de personas físicas a nivel regional. Por ejemplo, en Panamá, la Dirección General de Ingresos (DGI, 2020) ha estimado que la tasa de incumplimiento en este tributo, dada por la brecha existente entre la recaudación teórica y la efectivamente ingresada, alcanzó un 23,4% en 2019, lo que significó una resignación de recursos equivalente al 0,5% del PIB. Estas cifras resultaron ser sensiblemente inferiores respecto de las calculadas para años anteriores, partiendo de una tasa de evasión en torno al 36,7% en 2014 y una pérdida de ingresos cercana al 0,8% del PIB en dicho año (DGI, 2020). Así, este es uno de los casos que demuestra la importancia de establecer la realización periódica de este tipo de estimaciones, además de mantener y perfeccionar una metodología estándar y permitir la identificación de tendencias a mediano plazo.

²⁹ En todos los estudios consultados se utiliza una metodología descendente, donde se calcula el nivel de incumplimiento como brecha existente entre la recaudación teórica y la efectiva, apoyándose en información de cuentas nacionales y encuestas de hogares. Como resultado final se obtiene una cifra global de recursos no ingresados que puede responder a diferentes explicaciones (evasión, elusión, mora y subdeclaración involuntaria).

Por otro lado, en la República Dominicana, las estimaciones oficiales más recientes sugieren una tasa de incumplimiento del tributo del 57,1% en 2017, también con cierta tendencia levemente declinante desde las cifras estimadas en el pasado (63,8% en 2011). En términos cuantitativos, la brecha recaudatoria en 2017 fue equivalente al 1,7% del PIB. En los estudios disponibles, la dificultad para desarrollar estos cálculos está vinculada con las numerosas limitaciones estadísticas. Para ello, resulta fundamental coordinar la elaboración, el procesamiento y la depuración de la información utilizada como insumo proveniente de distintas fuentes y entidades. El caso dominicano sirve de ejemplo exitoso para ilustrar esta metodología. Las novedosas estimaciones realizadas son el fruto de un esfuerzo conjunto de distintos organismos públicos (entre ellos la Administración Tributaria) con capacidad de procesar y administrar datos particulares de las empresas y los individuos (Ministerio de Hacienda/Banco Central de la República Dominicana/Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2018).

Además, entre los pocos casos en que existen estimaciones oficiales recientes, es factible encontrar diferencias según el tipo de contribuyente del tributo. De hecho, los niveles de evasión suelen resultar mucho mayores entre los trabajadores independientes (o de ingreso mixto) que realizan actividades empresariales o lucrativas (cuando son sujetos del impuesto y no tributan mediante un régimen simplificado), en comparación con la situación de los trabajadores asalariados. Esta regularidad estaría vinculada a la existencia de sistemas de retención en la fuente de ingreso para estos últimos, lo que reduce los espacios y las posibilidades de incumplimiento tributario. Uno de los países en que se ha podido comprobar esta particular característica es Costa Rica, donde el más reciente estudio disponible estimó que el incumplimiento total en el impuesto sobre la renta de personas físicas ha implicado una resignación de recursos por una suma cercana al 0,86% del PIB en 2018. Esta brecha de cumplimiento, que es la más elevada en el período de estimación 2012-2018, proviene de dos cálculos efectuados por separado. Para los asalariados y pensionados, la tasa de evasión fue solo del 3,5% en 2018 (0,05% del PIB), con una tendencia decreciente desde 2015. En cambio, para personas físicas que realizan actividades lucrativas, la tasa de incumplimiento llegó a ser del 82,7% en el último año analizado (0,81% del PIB) y se incrementó a partir de 2015 (Fonseca Villalobos y Araya Mayo, 2021).

Se encontraron resultados similares en México donde, en una de las estimaciones más recientes, la tasa de evasión estimada en el impuesto sobre la renta de personas físicas resultó ser del 18,7% en 2016. Dicha cifra se obtuvo después de ponderar tres niveles muy diferentes de incumplimiento: i) en cuanto a los asalariados, la tasa de incumplimiento fue del 11,5% en relación con la recaudación teórica; ii) para personas físicas con actividades empresariales, la evasión resultó ser igual al 56,0%, y iii) entre los individuos con rentas por arrendamientos, dicha variable llegó hasta el 73,5%, si bien en todos los casos se advirtió una tendencia declinante respecto de años anteriores (San Martín Reyna y otros, 2017).

El caso mexicano se destaca a nivel regional por haber mostrado un esfuerzo sostenido durante la última década para fortalecer el proceso de cuantificación y análisis del incumplimiento en diferentes tributos y con distintas modalidades. Desde hace varios años, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) tiene la obligación legal de publicar anualmente estudios sobre evasión fiscal, en los que deben participar al menos dos instituciones académicas nacionales. Ello ha permitido incrementar la precisión, diversidad y refinamiento técnico de las estimaciones de una manera gradual y acumulativa. Así, por ejemplo, en años más recientes se realizaron estudios que profundizaron el análisis cuantitativo del incumplimiento del gravamen en el pago de sueldos y salarios, ya sea: i) identificando los sectores económicos donde el problema causa el mayor impacto (Zamudio Sánchez y otros, 2018); ii) orientando el análisis a prácticas de evasión más específicas (Zamudio Sánchez, Jiménez Machorro y Rodríguez



Yam, 2019), o iii) incluso mediante la utilización de metodologías novedosas como el análisis de redes sociales para detectar y cuantificar dichas maniobras por parte de los empleadores (Zamudio Sánchez, Rodríguez Yam y Jiménez Machorro, 2020).

En el transcurso de la última década, ante un panorama como el que sugieren las estimaciones disponibles en la región, tanto desde el punto de vista de la medición del fenómeno como del desarrollo de estrategias para intentar abordar, controlar y reducir su incidencia en los sistemas tributarios de la región, se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de adoptar un enfoque dual. De manera simultánea, este enfoque debe adaptarse a las particularidades del contexto interno de cada país y también abarcar aquellos ingresos generados por contribuyentes residentes en jurisdicciones que se encuentran fuera de las fronteras geográficas de los países y que, en muchas ocasiones, ofrecen ventajas comparativas en términos fiscales y tributarios.

Como la mayoría de los países han avanzado hacia un sistema de imposición con criterio jurisdiccional de renta mundial, donde los individuos deben tributar por sus ingresos obtenidos tanto en el país de residencia como en el extranjero, este enfoque resulta algo impostergable y el camino dual apunta a desplegar una serie de estrategias locales (entre ellas, la masificación de la factura electrónica, la automatización de los regímenes de retención en la fuente, la sistematización de los procesos de registro, declaración y pago, entre otros), complementadas con los avances coordinados que se van obteniendo gradualmente mediante la cooperación internacional y las iniciativas de transparencia fiscal.

E. Desafíos y alternativas para fortalecer la capacidad fiscal del impuesto sobre la renta de personas físicas

Uno de los principales rasgos distintivos de la tributación en América Latina y el Caribe es, sin duda, la escasa importancia de la imposición sobre la renta de personas físicas. Esta característica ha persistido en el tiempo a pesar de los cambios registrados en el nivel y estructura de los ingresos tributarios de la región durante las últimas décadas. Precisamente, se ha visto aquí que se trata de la región que más aumentó su carga tributaria en términos del PIB durante este período. Entre otras cosas, ello permitió reducir la brecha con los países de la OCDE.

Desde el punto de vista de la estructura de la recaudación debe destacarse que en la región predominan los impuestos generales sobre bienes y servicios, a diferencia de lo que muestran los países de la OCDE (donde la recaudación del tributo sobre la renta representa más de un tercio del total). El rendimiento del impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina y el Caribe apenas alcanza el 2,1% del PIB en promedio. Este nivel resulta muy inferior al 8% del PIB recaudado, en promedio, por los países de la OCDE. Además, en la mayoría de los países de la región, más de dos tercios de los ingresos obtenidos por ese impuesto es aportado por las sociedades.

Por supuesto, no debe olvidarse la gran heterogeneidad de casos que se ha tratado de ilustrar en este capítulo, pese a que pudieron rescatarse algunos rasgos estilizados generales. Se destacan el predominio de alícuotas progresivas en función del ingreso personal, la relativa constancia de las alícuotas marginales máximas y el crecimiento de las tasas mínimas del impuesto durante la primera década del siglo, revertido en los años más recientes.

El escaso desarrollo de la tributación sobre la renta de personas físicas priva a los países de un instrumento impositivo esencial para asegurar la solvencia de las finanzas públicas, mejorar potencialmente la distribución del ingreso y fortalecer la política contracíclica, al ser uno de los más importantes estabilizadores automáticos. Las reformas de este impuesto deberían tender a minimizar los efectos sobre la eficiencia, consolidar diseños con mayor impacto redistributivo y combatir la evasión mediante otras reformas que requerirán un cuidadoso sendero de cambios consensuados, sorteando las recurrentes restricciones políticas frente a reformas que afectan a los sectores de mayores niveles de ingreso en cada caso.

Para cumplir con esos objetivos, a continuación se analizará un grupo de siete áreas potenciales de reforma del impuesto sobre la renta de personas físicas, que podrían identificarse como los desafíos más relevantes en esta materia para los países de la región (véase el diagrama II.2). En todos los casos, será clave tener presente la imperiosa necesidad de buscar y encontrar un equilibrio entre objetivos a veces contrapuestos. Por ejemplo, un diseño más progresivo del tributo —en cuanto a la cantidad y amplitud de las alícuotas aplicadas, y al tratamiento específico de distintos tipos de renta— puede implicar una mayor complejidad normativa y administrativa, lo que puede repercutir en los niveles de cumplimiento efectivo. También, la determinación de niveles de exención muy bajos puede favorecer una mayor suficiencia recaudatoria del tributo y, eventualmente, un mayor impacto redistributivo, aunque esto se daría a expensas de la probabilidad de mayores distorsiones de eficiencia asignativa que afecten las decisiones y el comportamiento de los contribuyentes. Algo contrario sucede con la imposición sobre los individuos de muy altos ingresos. En su caso, si el nivel de ingreso al que se aplican las tasas máximas es demasiado elevado, aun siendo progresivo, alcanzaría a muy pocos contribuyentes, no lograría un rendimiento adecuado en materia de recaudación tributaria y tampoco tendría un impacto redistributivo significativo. En todo caso, se tratará de una compleja resolución de arbitrajes (*trade-offs*) que cada país deberá recorrer de acuerdo con sus ambiciones y posibilidades.

Diagrama II.2

Principales áreas de una reforma integral orientada a fortalecer el impuesto sobre la renta de personas físicas en los países de la región





1. Revisar las alícuotas legales vigentes (nivel, cantidad y amplitud)

En relación con la imposición sobre la renta personal, una de las diferencias más evidentes entre los países de la región y los países desarrollados radica en el nivel de las alícuotas marginales máximas en vigencia. La brecha significativa que se observa al comparar los valores promedio de ambos grupos de países tiene su origen varias décadas atrás y contrasta con la situación actual de las tasas generales del impuesto corporativo, donde ha habido una tendencia declinante casi unánime a nivel internacional.

Por lo tanto, al existir un consenso general acerca de la conveniencia de consolidar sistemas de alícuotas progresivas para los países de la región, la discusión sobre el nivel al que tributan los individuos y las familias de mayores ingresos resulta ineludible en la búsqueda de mejoras del impacto redistributivo del tributo. En esta área de reforma no siempre es factible establecer valores de referencia internacional que sirvan de guía práctica a los encargados de formular las políticas tributarias de la región, y no debe perderse de vista que las tasas máximas del impuesto consideradas en varios de los países de la OCDE incluyen regímenes suplementarios de sobretasas planas o progresivas administrados por los gobiernos subnacionales. Esta es una opción que, en los países de América Latina y el Caribe, siempre ha encontrado obstáculos vinculados con la propia organización territorial de las finanzas públicas y las posibilidades de una gestión eficiente del tributo en dichas jurisdicciones.

Además, la recomendación general de incrementar las tasas legales máximas que, como se verá, suele enfrentar la oposición de las élites y algunos grupos de presión con influencia concreta sobre las decisiones políticas, debe tomarse teniendo en cuenta los distintos puntos de partida de los países de América Latina y el Caribe. Pueden identificarse países con mayor recorrido potencial respecto de otros, sobre todo de aquellos con tasas máximas superiores al 35%, algunos de los cuales reforzaron la estructura de alícuotas exitosamente en años recientes (antes de la pandemia de COVID-19). En todos los casos será deseable que las modificaciones legales para incrementar la imposición efectiva sobre las altas rentas queden plasmadas en la propia normativa del tributo.

Asimismo, las diferencias encontradas en relación con el nivel de ingreso al que se aplican las tasas marginales máximas ponen en evidencia la necesidad de encontrar un equilibrio entre el grado de progresividad buscado y su impacto efectivo en términos recaudatorios y distributivos. Esto dependerá, en definitiva, de la cantidad de individuos alcanzados con las alícuotas más elevadas. De modo más general, y a pesar de la gran diversidad de casos en la materia, la elección y calibración de la escala de tasas legales y tramos de ingresos gravados, en cuanto a su amplitud y a su cantidad, también deben hacerse buscando cierto equilibrio entre la capacidad redistributiva (teórica) del gravamen y la simplicidad de su diseño. El propósito es no dificultar el cumplimiento voluntario por los contribuyentes ni la gestión del tributo por las agencias tributarias. Por otra parte, la introducción de alícuotas legales mínimas relativamente bajas (entre 5% y 10%) podría facilitar, en algunos casos, la incorporación gradual de contribuyentes que actualmente se hallan fuera del régimen general de tributación (o bien se encuadran en regímenes simplificados). De este modo se disminuiría el costo implícito que ello supone para los interesados y se contribuiría a la formalización de sus transacciones económicas y de los ingresos vinculados.

2. Fortalecer la tributación sobre individuos de altas rentas y grandes patrimonios

El incremento de las alícuotas del impuesto sobre la renta de personas físicas y la modificación de las escalas del tributo con el fin de lograr una mayor progresividad es solo uno de los caminos para fortalecer la tributación efectiva sobre los individuos de mayores ingresos y conseguir que el gravamen contribuya efectivamente a la reducción de la desigualdad. En este sentido, cualquier intento de reforma de este instrumento debería ser parte de un enfoque integral de fortalecimiento de la imposición directa.

Por un lado, aunque se han registrado avances concretos en la materia, las rentas de capital continúan gozando de un tratamiento beneficioso respecto a las rentas del trabajo asalariado en la mayoría de los países de la región. Todavía existen algunos casos en que las primeras no están alcanzadas directamente por el gravamen. Sin embargo, es poco probable que los impuestos sobre el capital puedan, por sí solos, constituir una herramienta eficiente para reducir la desigualdad en la distribución de la riqueza. El impuesto sobre la renta de personas físicas grava las ganancias de capital una vez realizadas (con base en el ingreso percibido), es decir, una vez que los activos financieros son vendidos y cuando existe una diferencia positiva entre el precio de venta y el de compra. Las ganancias no realizadas no se encuentran gravadas por el impuesto y las evidencias disponibles sugieren que los individuos más ricos tienden a diferir la venta de activos financieros a lo largo del tiempo, lo que contribuye a la generación de mayor riqueza futura y da origen a ciertos mecanismos que refuerzan y perpetúan la desigualdad.

Por lo tanto, para complementar el alcance efectivo del tributo sobre la renta personal, es importante explorar la posibilidad de fortalecer la imposición directa mediante la introducción o la consolidación de los impuestos sobre la propiedad y la riqueza individual o familiar. Las reformas recientes introducidas en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia brindan ejemplos interesantes en ese sentido. En particular, los impuestos sobre el patrimonio gravan el acervo de riqueza sobre la base del criterio de devengado, con lo que se logra captar en la base imponible los ingresos no percibidos, de forma equivalente a un rendimiento presunto derivado de la tenencia de activos. Por ello es importante que la definición de dicha base incluya (y permita medir adecuadamente) el patrimonio de origen societario, concentrado en alto grado en los individuos más ricos. A su vez, un enfoque integral de imposición directa con énfasis en el aspecto redistributivo también requeriría contar con algún instrumento que contrarrestara la transmisión intergeneracional de la riqueza. Así se crearía un espacio para permitir la implementación de un impuesto sobre las herencias (donde no lo hubiera), así como sobre los legados y las donaciones, con el fin de evitar comportamientos de elusión por parte de los contribuyentes.

Como se ha destacado, la existencia de estos tributos directos podría brindar beneficios concretos en el área administrativa en términos del control cruzado y recíproco de las declaraciones juradas de los contribuyentes. Además, permitiría la determinación efectiva de las ganancias de capital derivadas de la tenencia de activos declarados. No se debe olvidar que en muchos países de la región la tributación patrimonial es responsabilidad compartida con gobiernos subnacionales, por lo que se requiere una coordinación especial para lograr una imposición consistente, que evite situaciones no deseadas de doble tributación.



3. Compatibilizar la imposición sobre distintos tipos de ingresos

Probablemente, el progreso acumulado más relevante en relación con el impuesto sobre la renta de personas físicas durante los últimos 15 años se refiere a la adopción de sistemas de imposición semiduales en la mayoría de los países de la región, mediante la introducción de alícuotas planas reducidas para las principales rentas de capital (dividendos, intereses y regalías). En varios de estos casos, las alícuotas se encontraban exentas o fuera del ámbito del tributo en épocas pasadas. Estos mecanismos han permitido ampliar el alcance de la imposición sobre la renta personal y mejorar su potencial recaudatorio y redistributivo, por lo que se reconocen como un avance significativo respecto al anterior mecanismo, típicamente cedular e incompleto. Hasta el momento, las limitaciones estructurales vinculadas con la administración de este impuesto en la región han impedido transitar de manera gradual hacia un sistema de tributación amplio, que grave todos los ingresos del contribuyente con tasas progresivas. En ese sentido, las variantes duales o semiduales pueden considerarse una solución intermedia satisfactoria. Sin embargo, la reciente reforma tributaria aprobada en Colombia, en relación con el tratamiento tributario de los dividendos y la unificación de la estructura cedular del impuesto, plantearía un alentador cambio de paradigma regional en esta materia, que podría servir de modelo de referencia para el resto de los países en los años futuros.

Por lo tanto, en adelante los países deberían poner especial atención en la necesidad de garantizar que las rentas de capital sean gravadas de forma amplia y efectiva, aún a tasas diferenciadas. Así como en varios países se ha mostrado eficaz la implementación de sistemas de retención en la fuente para los ingresos de los asalariados, los avances tecnológicos y administrativos deberían posibilitar su extensión a otro tipo de rentas de capital (con las instituciones y los empleadores como agentes intermediarios de las administraciones tributarias). Ello evitaría que el pago del tributo dependa de manera crítica de la veracidad de las declaraciones juradas de los contribuyentes, al reducir las oportunidades y los espacios de evasión y elusión del gravamen. Asimismo, en las potenciales reformas se debería prestar especial atención a evitar la creación de cualquier incentivo hacia comportamientos de arbitraje por parte de los contribuyentes (por ejemplo, la retención de utilidades en las empresas para evitar el pago del impuesto sobre la renta personal). Para ello es crucial minimizar la cantidad de tratamientos diferenciales en la tributación efectiva de las rentas de capital, ya sea en cuanto a las alícuotas aplicadas o con respecto a los criterios de valuación y determinación de las rentas gravadas y su incorporación dentro de la base imponible.

Dado que constituyen partes integrantes de un mismo instrumento tributario, al diseñar e implementar reformas en estos aspectos técnicos, resulta indispensable tener en cuenta la articulación entre el gravamen que recae sobre las sociedades y el que luego recae sobre las rentas de origen empresarial captadas por las personas físicas. En este sentido, en un número considerable de países de la región la tendencia ha ido a favor de la igualación de la tasa general del impuesto corporativo con la alícuota marginal máxima aplicable sobre la renta personal. De alguna manera, como en dichos países suele aplicarse un sistema clásico de doble imposición, esto representa un límite práctico implícito sobre el nivel de las alícuotas aplicables a las rentas de capital. No obstante, las reformas futuras en el tributo sobre la renta de personas físicas no deberían, al menos a corto y mediano plazo, incluir modificaciones normativas que pudieran erosionar la importante fuente de recaudación tributaria que constituye en la actualidad el impuesto sobre la renta de las sociedades en los países de América Latina y el Caribe.

4. Evaluar ajustes sobre la base imponible con criterios de igualdad

De manera complementaria a la revisión de las alícuotas legales aplicadas, para avanzar en un proceso de fortalecimiento permanente del impuesto sobre la renta de personas físicas resulta indispensable concentrar una parte importante de los esfuerzos en la evaluación de posibles mejoras en la conformación de la base imponible del tributo. Como se ha señalado, esto incluye elementos de diseño tales como las deducciones, exenciones y otros tratamientos especiales, tanto de carácter general como particular, cuya aplicación depende de las características de los individuos o sus familias. Se ha visto aquí que la diversidad de casos es muy elevada. Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones que pudieran rescatarse deben tomarse con suficiente cautela. Como lo indica la tipología de países sugerida en torno a esta temática, hay que tener en cuenta que no existen recetas de aplicación universal y que todas ellas requieren cierta adaptación a los contextos nacionales dentro de la región.

Por un lado, todos los países utilizan algún mecanismo para establecer un nivel de exención del tributo, dejando fuera de su ámbito de aplicación una porción variable de la población económicamente activa. En la gran mayoría de los casos, se contemplan las deducciones estándar (mínimo no imponible) o la inclusión de un tramo inicial de ingresos sujetos a tasa nula. México continúa siendo uno de los pocos países que utiliza la figura del crédito tributario, computable una vez determinado el impuesto causado. Si bien estas alternativas poseen sus propias ventajas y desventajas relativas, todas permiten arribar a similares efectos finales en términos recaudatorios y distributivos, toda vez que sirven para determinar el nivel de ingreso al que comienzan a tributar los contribuyentes alcanzados por el impuesto o, de manera equivalente, a partir de donde se aplica la tasa marginal mínima (positiva) en cada caso. Para varios países de la región, este indicador resulta más elevado que el promedio regional. Se aproxima a un valor equivalente al de su PIB per cápita, lo que representa más que el doble del promedio de los países de la OCDE. Toda mejora en este aspecto redundará en una mayor base tributaria para el impuesto, dada por el incremento en el universo de sus contribuyentes, siendo así otro de los elementos principales que inciden sobre su impacto redistributivo global.

Por otro lado, en la mayoría de los países de la región la normativa del tributo sobre la renta personal también contiene una serie de concesiones particulares que inciden sobre su base imponible. Las más frecuentes, y de alguna manera más fáciles de justificar al apoyarse en criterios de equidad horizontal, son las cargas de familia y las deducciones por determinados gastos personales vinculados a la generación de los ingresos gravados. Sin embargo, también es posible encontrar varios regímenes especiales junto con exoneraciones subjetivas y objetivas (vinculadas generalmente con el tratamiento diferencial de distintos tipos de renta, incluidas las prestaciones de previsión social) que: i) pueden responder a otros objetivos y son más difíciles de justificar; ii) forman parte del gasto tributario asociado al gravamen, y iii) por ese motivo, admitirían concentrar los esfuerzos en su racionalización para evitar inequidades y limitar las renunciaciones recaudatorias asociadas.

Al mismo tiempo, y con un criterio de equidad más amplio, teniendo en cuenta las numerosas evidencias acerca de las brechas salariales y patrimoniales que caracterizan a las economías de la región, podría afirmarse que aquellas reformas tributarias que apuntaran y lograran mejorar el impacto redistributivo de la imposición sobre la renta personal (debido a su mayor progresividad o recaudación efectiva) tendrán, indudablemente, un efecto positivo implícito sobre la igualdad de género.



5. Integración de los trabajadores independientes

La situación de los trabajadores independientes frente al impuesto sobre la renta de personas físicas ha sido siempre motivo de consideraciones especiales, pero mucho más complejos son los desafíos para alcanzar con el tributo a este grupo cuando se trata de economías de elevada informalidad. Ese rasgo, característico de las economías de la región, tiene efectos muy negativos sobre los niveles de recaudación, la distribución del ingreso, la expansión de la protección social y la consolidación de las políticas de estabilización frente a los ciclos económicos.

En estas condiciones, el tratamiento adecuado de este grupo de contribuyentes requiere especiales cuidados en la administración del tributo (como se verá más adelante), pero también en su diseño. Entre otros aspectos, debe prestarse especial atención a la situación de estos trabajadores frente a las complejidades propias de la situación y las reformas ya implementadas en cada sistema de seguro social y su financiamiento mediante contribuciones sobre los salarios. En la medida en que estas sean percibidas como salario diferido o en especie (dependiendo del tipo de prestación de seguridad social que financien) no se deberían considerar parte de la carga impositiva tradicional sobre las rentas laborales, como sí lo constituye el impuesto sobre la renta. Además, si este gravamen se calcula sobre la base de los ingresos salariales netos de dichas contribuciones, tiene sentido que el ingreso relacionado con el pago de pensiones forme parte de su base imponible. Dado que ambos instrumentos fiscales sacan provecho de diversos sistemas de retención en la fuente, convendría adoptar un enfoque conjunto en cualquier intento de reforma tributaria a fin de evitar efectos indeseados en materia de rendimiento recaudatorio e incidencia distributiva.

Por otra parte, la necesidad de alcanzar con el tributo a los trabajadores independientes en los países de la región suele motivar la introducción de regímenes impositivos simplificados que pretenden favorecer su progresiva formalización y, en algunos casos, expandir la protección social. No obstante, estos intentos no han estado exentos de otros problemas, que se deben corregir. En general, se acepta que estos regímenes sean lo suficientemente generosos —en términos de los costos asociados al cumplimiento tributario— de modo tal de favorecer una incorporación gradual de los contribuyentes en el régimen general tributario de cada país. Sin embargo, debe tenerse especial cuidado de adoptar un diseño técnico que evite la consolidación de incentivos a permanecer indefinidamente en estos regímenes especiales, ya que podría haber impactos negativos sobre la solvencia, la equidad y la eficiencia del sistema tributario. A su vez, en los casos en que se han incorporado las obligaciones relacionadas con los aportes a algunos seguros sociales, será necesario calibrar con precisión los umbrales, las cuotas impositivas, los beneficios contemplados para los contribuyentes y los requisitos y procedimientos que influyen en el costo de entrada al régimen general tributario y de financiamiento de la seguridad social.

En lo que se refiere específicamente al impuesto sobre la renta de personas físicas, resulta indispensable la calibración de las características y del funcionamiento del régimen simplificado con la normativa general del tributo para evitar que los contribuyentes perciban la transición entre los dos regímenes tributarios como un salto al vacío, por el diferencial de costos y los diferentes grados de complejidad asociados a cada uno de ellos. Dado que las posibles modificaciones podrían requerir cierto período de tiempo de adaptación por parte de los contribuyentes involucrados, el énfasis inicial debería colocarse en disminuir la brecha existente entre los dos regímenes. En algunos casos, esto podría lograrse mediante la implementación de mecanismos especiales que permitiesen una incorporación gradual al régimen general de tributación. Dicha incorporación podría

fomentarse, por ejemplo, con algunos incentivos económicos transitorios (como los descuentos o diferimientos impositivos) y determinadas facilidades administrativas.

Otro aspecto que no debe pasarse por alto está relacionado con las transformaciones que los adelantos tecnológicos y la digitalización de la economía están provocando en los mercados de trabajo. Las nuevas formas laborales, en un entorno mundial cada vez más cambiante e incierto, ya están teniendo su impacto en los marcos regulatorios e institucionales. Si bien es muy temprano aún para confirmar cambios estructurales en ese sentido, se sabe que las restricciones impuestas por la pandemia de COVID-19 desencadenaron una serie de respuestas y adaptaciones que podrían haber acelerado estas tendencias del mercado laboral en la mayoría de los países. En la actualidad, y tal vez más en el futuro, los individuos pueden ofrecer productos y prestar diversos servicios comerciales, financieros y profesionales sin necesidad de radicarse en los países de destino. Como retribución por ellos, reciben ingresos de diversa índole (incluidas las criptomonedas) y por variados canales, que no siempre están bajo la órbita de control de las agencias de administración tributaria. Así como se ha observado con la problemática en torno a la tributación de las utilidades empresariales en distintas jurisdicciones, la deslocalización del trabajo podría crear un nuevo desafío para la política tributaria en los países de América Latina y el Caribe. Por dichas razones, debe entenderse que el tratamiento tributario de los trabajadores independientes y su vinculación con la tributación sobre la renta personal —y con los sistemas de protección social— irá adquiriendo una relevancia creciente en este tipo de debates.

6. Reforzar la administración tributaria, y facilitar y simplificar el cumplimiento

La evasión tributaria continúa siendo el principal obstáculo que encuentran la mayoría de los países de la región para consolidar sus respectivos sistemas tributarios como base fundamental del financiamiento público. Particularmente en lo que respecta al impuesto sobre la renta aportado por personas físicas, las muy escasas evidencias disponibles dan cuenta de la gravedad de la situación, si se consideran los valiosos recursos tributarios resignados, y realzan la urgencia que adquiere concentrar esfuerzos en este ámbito.

Por lo tanto, la primera cuestión a señalar tiene que ver con la imperiosa necesidad de avanzar en la realización y difusión pública de estimaciones que permitan cuantificar la magnitud del fenómeno con respecto a los principales tributos aplicados. Las alternativas y enfoques metodológicos son numerosos y brindan la posibilidad de desarrollar procesos graduales de aprendizaje y sofisticación en los estudios realizados, como se desprende de los avances en el caso de México en esta materia. Además, es sabido que estas estimaciones suelen depender en alto grado de la calidad de las estadísticas de cada país, sobre todo de las asociadas a los respectivos sistemas de cuentas nacionales. En ese sentido, podrían conseguirse grandes progresos mediante el trabajo conjunto de los distintos organismos públicos que tienen capacidad de procesar y administrar datos particulares de las sociedades y las personas físicas.

En segundo lugar, las estrategias de control y fiscalización de los contribuyentes deben apoyarse, cada vez más, en las posibilidades que brinda el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). La inversión en recursos humanos y técnicos es vital para estar en condiciones de manejar la enorme cantidad de información financiera y transaccional requerida para detectar las maniobras de evasión y elusión que explican la mayor parte del problema. La masificación de nuevos instrumentos (como la facturación electrónica) contribuye en gran manera a combatir



la informalidad que, como se indicó, socava las bases de cualquier sistema tributario. Asimismo, las agencias tributarias deberían procurar una interacción lo más fluida posible con los contribuyentes, haciendo hincapié en facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Todos los avances que permitan simplificar los procedimientos administrativos y reduzcan los costos de conformidad, aprovechando también las herramientas tecnológicas (por ejemplo, el uso de aplicaciones para dispositivos digitales, o el registro y la declaración tributaria por vía electrónica, incluida la variante prellenada o sugerida por el propio organismo tributario), brindarán beneficios concretos para lograr el objetivo de reducir los niveles de incumplimiento.

Por último, se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de adoptar un enfoque dual que, de manera simultánea, se adapte a las particularidades del contexto interno de cada país y alcance a los ingresos generados por contribuyentes residentes en jurisdicciones extranjeras que, en muchas ocasiones, ofrecen ventajas relativas en términos fiscales y tributarios. En este punto es fundamental continuar y profundizar una estrategia de control de la evasión transfronteriza que encuentre su base en los acuerdos y tratados de intercambio de información tributaria a nivel internacional. Para ello, los países deben procurar acoplarse —con una participación activa— a iniciativas globales consolidadas como el Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (OCDE y Grupo de los 20 (G20)) y el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales (OCDE). A su vez, dada la relevancia de los Estados Unidos como destino de inversiones, cualquier acuerdo bilateral y recíproco de intercambio automático de información tributaria con dicho país también podría producir beneficios concretos, probablemente en el marco de la Ley de Cumplimiento Tributario de las Cuentas Extranjeras. Los beneficios derivados de estas redes de interacción entre las agencias de administración tributaria de los distintos países no se limitarían al impuesto sobre la renta, sino que también podrían facilitar la identificación de activos en otras jurisdicciones. Así se ampliaría la base potencial de los impuestos patrimoniales y se abriría la posibilidad de fortalecer la tributación efectiva sobre los individuos de mayor riqueza.

A la luz de los avances logrados en materia de tributación sobre la renta corporativa a nivel internacional en poco más de una década, este también es un momento oportuno para plantear la necesidad de construir e impulsar iniciativas regionales en busca de consensos fundamentales vinculados al impuesto sobre la renta de personas físicas. En estas iniciativas se debe aprovechar lo que se ha logrado en la década pasada y las nuevas disponibilidades y tecnologías de información, además de los múltiples canales de cooperación técnica entre las instituciones fiscales de los países de América Latina y el Caribe. En ese sentido, la reciente iniciativa regional “Hacia una tributación global incluyente, sostenible y equitativa”, liderada por el Gobierno de Colombia y la CEPAL y cuya primera cumbre se celebrará en julio próximo, se perfila como una oportunidad muy valiosa de avanzar con mayor precisión en sintonía con estos lineamientos³⁰.

7. Encarar procesos de reforma basados en amplios consensos y cambios incrementales

Los desafíos que pueden reconocerse hoy representan una conjunción de problemas estructurales del impuesto sobre la renta de personas físicas, que se arrastran con el tiempo y no han encontrado una solución satisfactoria hasta el momento. Al contrario, ha surgido una serie de nuevos desafíos que obligan a reformular las tradicionales orientaciones de reforma, sin olvidar su pertinencia. Se trata de la necesidad de convertir

³⁰ Para mayor información, véase [en línea] <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/TributacionIncluyente>.

el impuesto en un verdadero instrumento de desarrollo, a la luz de los acontecimientos recientes y de las nuevas agendas de los países de la región. El planteo de este marco general para la discusión de potenciales reformas en el tributo apunta a la búsqueda de un sólido consenso regional en esta materia.

El consenso social sobre la necesidad de fortalecer este tributo suele depender del éxito de otras reformas en las políticas públicas. A modo ilustrativo se mencionarán dos de ellas, que resultan de especial relevancia. En primer lugar, el avance de la tributación sobre la renta personal debe formar parte de estrategias más amplias destinadas a lograr una mayor formalización de la economía. En la medida en que amplios sectores de la economía de cada país se mantengan al margen de la normativa, será muy difícil lograr la consolidación de este instrumento específico. En segundo lugar, la expansión de esta tributación también requiere reformas en lo que se refiere a políticas públicas que ayuden a validar el uso de los recursos. Una excusa habitual para eludir o evadir el pago del tributo se relaciona con los reclamos por parte de sectores de mayores recursos por no recibir servicios adecuados del Estado (salud, educación y seguridad, entre otros).

En sociedades caracterizadas por serias inequidades distributivas junto con la existencia de actores minoritarios que tienen un poder de veto concreto sobre las reformas necesarias (como se ha comprobado en muchos casos de la región), se debe tomar nota de esas restricciones a la hora de buscar soluciones. Ante la dificultad evidente de lograr consensos amplios, pero sin dejar de agotar procesos de diálogo y negociación dentro de la institucionalidad democrática, puede ser conveniente ensayar y acordar diferentes caminos o senderos de reformas que permitan incorporar cambios incrementales, a fin de conseguir gradualmente mejoras sostenibles en contextos conflictivos (Fuentes, 2012).

Además, los aspectos mencionados no pueden ser ajenos al diseño técnico y a los tiempos adecuados de preparación, comunicación, debate, ejecución e implementación de los proyectos de reforma. Para ello, es esencial contar con un buen diagnóstico de las dificultades en cada caso y con alternativas de modificaciones. En países federales o de organización fiscal descentralizada, además, se debe cuidar la relación entre los distintos niveles de gobierno, que suelen administrar una porción de los impuestos directos y que, como se ha enfatizado, deberían complementarse en sus efectos distributivos con la imposición sobre los ingresos.

Se ha visto, entonces, que el impuesto sobre la renta de personas físicas se perfila hoy como el instrumento tributario de mayor potencial para incrementar los recursos, al tiempo que ayudaría a reforzar una deseable redistribución de ingresos con criterios de equidad. En ese sentido, el análisis de las características actuales del tributo en los países de la región, tanto en lo que respecta al diseño técnico como a sus múltiples efectos económicos y sus distintas interrelaciones con otros instrumentos de los sistemas tributarios, puede ser un factor positivo en la búsqueda de un marco de referencia para el fortalecimiento del tributo como elemento central en el financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el afianzamiento de una mayor cohesión social en toda la región.

Bibliografía

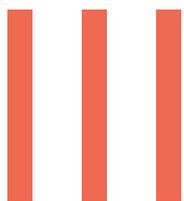
- Acosta Ormaechea, S., S. Pienknagura y C. Pizzinelli (2021), "Política tributaria para promover el crecimiento inclusivo en América Latina y el Caribe", *Perspectivas económicas: las Américas. Un largo y sinuoso camino hacia la recuperación*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Akgun, O., B. Cournède y J. Fournier (2017), "The effects of the tax mix on inequality and growth", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 1447, París, OECD Publishing.
- Alesina, A., C. Favero y F. Giavazzi (2015), "The output effect of fiscal consolidation plans", *Journal of International Economics*, vol. 96, supl. 1, julio.
- Alm, J. y J. Martínez-Vázquez (2007), "Tax morale and tax evasion in Latin America", *Working Paper*, N° 07-32, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Universidad Estatal de Georgia.
- Almeida Sánchez, M. D. (2021), "La política fiscal con enfoque de género, en países de América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 217 (LC/TS.2021/105), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Avellaneda, A. y otros (2021), "Assessing the cushioning effect of tax-benefit policies in the Andean region during the COVID-19 pandemic", *CeMPA Working Paper series*, N° 8/21, Centre for Microsimulation and Policy Analysis, Institute for Social and Economic Research (ISER), Universidad de Essex.
- Banco Mundial (2022), "Nuevos enfoques para cerrar la brecha fiscal", *Informe económico de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., octubre.
- Barreix, A., J. Benítez y M. Pecho (2017), *Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina: evolución e impacto*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca (2009), *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barreix, A., C. Garcimartín y F. Velayos (2012), "El impuesto a la renta personal: un cascarón vacío", *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.), Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela (2006), *La equidad fiscal en los países andinos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Benedek, D., J. C. Benítez y C. Vellutini (2022), "Progress of the personal income tax in emerging and developing countries", *Working Papers*, N° WP/22/20, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Bergman, M. (2009), *Tax evasion and the rule of law in Latin America: the political culture of cheating and compliance in Argentina and Chile*, University Park, Penn State University Press.
- Calligaro, F. y O. Cetrángolo (2023), "Financing universal social protection: the relevance and labour market impacts of social security contributions", *Working Paper*, N° 47, Ginebra, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Campos Vázquez, R. M. (2022), "Medición de las renunciaciones recaudatorias en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/148), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- _____(2021), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- _____(2020), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- _____(2018), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago.
- _____(2017), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- Cetrángolo, O. y J. C. Gómez Sabaini (2007), "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 60 (LC/L.2838-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cetrángolo, O. y otros (2018), "Regímenes tributarios simplificados," *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (eds.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- DGI (Dirección General de Ingresos) (2020), *Boletín Estadístico Tributario 2019*, Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ernst & Young (2022), *Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2021-22*, Londres.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C.
- Fonseca Villalobos, O. G. y J. A. Araya Mayo (2021), *Incumplimiento tributario en el impuesto general sobre las ventas y el impuesto sobre la renta 2012-2018*, San José, Ministerio de Hacienda.
- Fuentes, J. A. (2012), "Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación," *Reforma fiscal en América Latina: ¿qué fiscalidad para qué desarrollo?* (LC/L.3522), A. Bárcena y N. Serra (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación CIDOB.
- Gómez Sabaini, J. C. y D. Morán (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," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 215 (LC/TS.2020/125), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2016), "La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados," *Cuadernos de Economía*, vol. 35, N° 67, enero.
- (2012), "Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 124 (LC/L.3534), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gunter, S. y otros (2018), "Non-linear effects of tax changes on output: the role of the initial level of taxation," *Policy Research Working Paper*, N° 8668, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2015), "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina," *Revista CEPAL*, N° 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Jiménez, J. P., J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (comps.) (2010), "Evasión y equidad en América Latina," *Documentos de Proyectos* (LC/W.309/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J. P. y A. Podestá (2017), "La tributación sobre la renta en América Latina: desafíos y perspectivas," *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL*, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y R. Martner (eds.), Santiago Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jorratt, M. (2021), "Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 218 (LC/TS.2021/117), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lustig, N. (2017), "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)," *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIV(3), N° 335.
- Martner, R. (2000), "Los estabilizadores fiscales automáticos," *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Martner, R., A. Podestá e I. González (2017), "Políticas fiscales y crecimiento económico," *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL*, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y R. Martner (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- McLure, C. y G. Zodrow (1994), "The study and practice of income tax policy," *Modern Public Finance*, J. Quigley y E. Smolensky (eds.), Massachusetts, Harvard University Press.
- Ministerio de Hacienda/Banco Central de la República Dominicana/Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2018), *Estimación del incumplimiento tributario en la República Dominicana, Santo Domingo*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022), "Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social: exposición de motivos" [en línea] https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/IgualdadYJusticiaSocial/pages_IgualdadJusticiaSocial.



- O'Reilly, P. (2018), "Tax policies for inclusive growth in a changing world", *OECD Taxation Working Papers*, N° 40, Paris, OECD Publishing.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2022), *Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies*, París, OECD Publishing.
- OCDE/CIAT/BID (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo) (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, París, OECD Publishing.
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2022), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing.
- _____(2018), "Sección especial: El impuesto sobre la renta en América Latina", *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, París, OECD Publishing.
- Peragón, L. (coord.) (2022), *Sumario de Legislación Tributaria de América Latina 2021*, Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Salinas, J. y F. Delgado (2012), "Impuestos, crecimiento económico y bienestar: una visión panorámica", documento presentado en el XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago, 24 a 26 de enero.
- San Martín Reyna, J. M. y otros (2017), *Evasión Global 2017*, Cholula, Universidad de las Américas Puebla.
- Stotsky, J. (1997), "How tax systems treat men and women differently", *Finance & Development*, vol. 4, N° 1, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Suescún, R. (2007), "The size and effectiveness of automatic fiscal stabilizers in Latin America", *Policy Research Working Papers*, N° 4244, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Tanzi, V. (1987), "Quantitative characteristics of the tax systems of developing countries", *The Theory of Taxation for Developing Countries*, D. Newbery y N. Stern (eds.), Nueva York, Oxford University Press/Banco Mundial.
- Zamudio Sánchez, F. J., J. Jiménez Machorro y G. Rodríguez Yam (2019), *Prácticas de evasión del ISR en sueldos y salarios*, Texcoco, Universidad Autónoma Chapingo.
- Zamudio Sánchez, F. J., G. Rodríguez Yam y J. Jiménez Machorro (2020), *Evasión en sueldos y salarios: redes de patrones*, Texcoco, Universidad Autónoma Chapingo.
- Zamudio Sánchez, F. J. y otros (2018), *Evasión en sueldos y salarios*, Texcoco, Universidad Autónoma Chapingo.

CAPÍTULO



Gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad

Introducción

- A. Propuesta metodológica para medir el gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad
- B. Estimación del gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad
- C. Desafíos y reflexiones finales

Bibliografía

Anexo III.A1

Introducción

Los países de América Latina se caracterizan por una elevada desigualdad entre los distintos grupos de población, ya que persisten brechas en la educación, el empleo, la generación de ingresos y el acceso a la atención de la salud, así como desigualdades en el acceso a las oportunidades y diferencias en la participación en la vida pública y política, entre otras.

Como se destaca en el *Panorama Social de América Latina, 2021* (CEPAL, 2022a), la inclusión de los grupos de población que tienden a ser excluidos y discriminados de manera estructural constituye un desafío para los sistemas de protección social. Por eso, es necesario contar con instrumentos que permitan identificar estos grupos y diseñar servicios y prestaciones que se adapten a sus necesidades particulares. Además, la pandemia ha planteado grandes retos para los sistemas de información vigentes, y ha requerido nuevos mecanismos para incluir a los grupos de población más afectados, como las mujeres, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad.

La crisis originada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) puso nuevamente en el centro de la política pública la importancia de proteger el gasto público destinado a los grupos más vulnerables de la población. Además, la rápida transición demográfica y epidemiológica en los países de América Latina y el Caribe generará cada vez mayores presiones sobre el gasto público, por lo que es crucial resguardar los programas relacionados con la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad.

En este contexto de crecientes demandas sociales, los países deben reforzar las políticas públicas que contribuyan a reducir las distintas brechas sociales, económicas y estructurales que caracterizan a los países de la región, protegiendo así a los más vulnerables. Para tomar decisiones adecuadas es importante invertir en la generación y el desarrollo de estadísticas de gasto público con miras a mejorar la cantidad y la calidad de la información disponible.

La elaboración de presupuestos que cuantifiquen y analicen transversalmente el gasto público, adoptando una perspectiva que tenga en cuenta las cuestiones de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad, constituye una herramienta clave para que los Gobiernos promuevan la igualdad en las diferentes etapas del proceso presupuestario, reduzcan los distintos tipos de brechas en los países de la región y orienten las políticas públicas hacia la consecución de los Objetivos prioritarios que conforman la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Bajo el principio de “que nadie se quede atrás”, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 revisten especial importancia para los grupos más rezagados y representan un compromiso para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y vulnerabilidades y poner fin a la discriminación y la exclusión, incluida la discriminación de género, la de los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad.

Tal como recomienda la CEPAL (2021), es preciso avanzar en el establecimiento de sistemas de clasificación, criterios adecuados y ejemplos que permitan identificar el gasto con incidencia positiva en cuestiones de género, y que sean comparables a nivel internacional. Actualmente, los sistemas de clasificación presupuestaria están vinculados a las políticas públicas de género de cada país, por lo que es necesario avanzar en el establecimiento de un sistema de clasificación estandarizado que permita la comparación entre países.

El desarrollo de una metodología común para la cuantificación del gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad facilitará el seguimiento de las políticas y los planes nacionales, así como la evaluación del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por los países, además de propiciar una mayor comparabilidad entre ellos.

En este sentido, el objetivo del presente capítulo es proponer y aplicar una metodología para identificar, medir, clasificar y analizar el gasto público vinculado a la reducción de las desigualdades por motivos de género, raza, etnia y discapacidad en cuatro países de América Latina, a saber: Argentina, Guatemala, México y Uruguay.

Estos países se han enfrentado al reto de identificar las prioridades de gasto público en una o más de estas esferas, teniendo en cuenta sus planes nacionales de desarrollo y sus planes específicos en estas áreas, así como sus adhesiones a los compromisos y convenciones internacionales.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha observado que, a nivel regional, es necesario proponer metodologías que ayuden a los Gobiernos a llevar a cabo este tipo de análisis en contextos complejos, caracterizados por una gran variabilidad entre los distintos países en cuanto a la disponibilidad y la desagregación de la información. Si bien se espera que el enfoque metodológico y la clasificación del gasto descritos en el presente capítulo contribuyan a la comparabilidad internacional, los países tienen sus propios marcos legales e institucionales que no necesariamente coinciden con estas clasificaciones. En consecuencia, es importante que sigan presentando las cifras de gasto público de acuerdo con sus planes nacionales, a fin de que los indicadores aquí presentados sirvan como complemento a los datos publicados por cada país.

El presente capítulo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se desarrolla una propuesta metodológica para medir el gasto público en las cuatro esferas prioritarias mencionadas y se detallan los pasos a seguir para su aplicación, se propone una taxonomía novedosa y, además, se identifican las fuentes de información necesarias para aplicar dicha metodología y crear indicadores de gasto en las esferas prioritarias; en la segunda sección se presentan y analizan los resultados de la cuantificación y clasificación del gasto público en estas esferas prioritarias, incluido el gasto tributario con fines sociales dirigido a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad y, por último, en la tercera sección, se exponen algunas reflexiones finales, se plantean los principales desafíos y se presentan una serie de lineamientos respecto de la metodología desarrollada.

A. Propuesta metodológica para medir el gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad

A partir de la evaluación de las metodologías oficiales que emplean los cuatro países analizados, junto con la experiencia de la CEPAL a la hora de aplicar el enfoque de la Base de Datos de Gasto Social (SOCX)¹ de la Organización de Cooperación y Desarrollo

¹ Véanse más detalles sobre esta metodología en [en línea] <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>. Las estadísticas de gasto social según el enfoque SOCX para un grupo de países de América Latina y el Caribe pueden consultarse en CEPAL (s/fa).



Económicos (OCDE) a estos países y el análisis de las prácticas internacionales, se propone a continuación una metodología común para medir el gasto público transversal dirigido a reducir las desigualdades y la discriminación por motivos de género, raza, etnia y discapacidad.

La importancia de la metodología aquí propuesta radica en la determinación y medición del gasto transversal, es decir, abarca distintas funciones de gobierno y diferentes organismos públicos, adoptando una perspectiva de género, Pueblos Indígenas, personas afrodescendientes y personas con discapacidad. Para poder determinar ese tipo de gastos, es necesario recurrir a las categorías programáticas, pues no es posible identificarlos de forma directa en los presupuestos nacionales ni en las estadísticas generadas a partir de la clasificación funcional del gasto, ya que el gasto transversal en una determinada temática no corresponde a una de las divisiones, grupos, ni clases de la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG).

1. Cuantificación del gasto público transversal

A continuación, se describen los pasos a seguir para cuantificar el gasto público vinculado a las cuestiones de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad. Se trata de un proceso común para todos los casos, si bien más adelante se propone una taxonomía específica para cada uno de ellos.

a) Programas, proyectos o actividades y organismos o entidades de ejecución

Un primer paso consiste en identificar y analizar los objetivos, las metas, las acciones, los resultados y los beneficiarios de los distintos programas o subprogramas presupuestarios, con miras a determinar si contribuyen a reducir las desigualdades o brechas atribuibles al género, la etnia, la raza o la discapacidad. Asimismo, en esta etapa se identifican los organismos o entidades responsables de la ejecución de dichos programas.

A la hora de seleccionar los programas o proyectos es importante considerar tanto los que tienen un propósito directo (principal o exclusivo) como aquellos con un objetivo indirecto (secundario o amplio) relacionado con disminuir la desigualdad en la esfera pertinente, y proceder a su “etiquetado”.

Los programas con un objetivo directo promueven de manera directa la reducción de la desigualdad, ya que comprenden acciones afirmativas en favor de los grupos mencionados o se centran exclusivamente en ellos. Algunos ejemplos son los programas de atención prenatal (que reducen las brechas de género), los programas educativos para estudiantes con discapacidad o los programas que apoyan o promueven las culturas indígenas. Por su parte, aunque los programas que tienen un propósito indirecto no promueven de manera directa la reducción de estas brechas ni benefician exclusivamente a estos grupos, ponen énfasis en ellos y contribuyen a reducir las desigualdades en estas esferas. Es el caso, por ejemplo, de los programas de capacitación y asistencia técnica dirigidos a microemprendedores, los programas de transferencias monetarias condicionadas que se entregan a familias con menores a cargo o la provisión de alimentos a personas que viven en condiciones de vulnerabilidad, entre otros.

No solo deben incluirse los programas específicos dedicados a las cuestiones de género, o a las personas con discapacidad o indígenas o afrodescendientes (como los subsidios para el cuidado infantil, la rehabilitación de las personas con discapacidad o las becas de estudio para la población indígena, según el caso), sino también los programas cuyo objetivo sea la incorporación de políticas que tengan en cuenta el

género o la discapacidad o que hagan hincapié en los Pueblos Indígenas o personas afrodescendientes (como los programas para llevar a cabo evaluaciones del impacto de esas políticas públicas).

Si bien depende de la información disponible en cada país, el etiquetado de los recursos destinados a cada grupo debe hacerse a nivel de actividad o en la categoría programática de menor nivel, a fin de facilitar la selección de las partidas presupuestarias destinadas a reducir esas brechas dentro de cada programa. Además, contar con información desglosada a nivel de actividad, acciones u obras permite minimizar el uso de ponderadores, con lo que la estimación se vuelve más precisa y, al mismo tiempo, posibilita una clasificación más adecuada entre las distintas autonomías, categorías o subcategorías propuestas más adelante.

En cuanto al nivel de gobierno que interesa analizar, al igual que ocurre en las estadísticas del gasto social generadas a partir del enfoque SOCX, lo ideal es tener una cobertura a nivel de gobierno general, en la que no solo se tenga en cuenta el gobierno central, sino también los programas de las instituciones de la seguridad social y los gobiernos intermedios y locales. No obstante, en el caso de los países de América Latina y el Caribe, es muy difícil acceder a información consolidada de los tres niveles de gobierno que incluya una apertura programática del gasto.

b) Proporción de los recursos asignados en cada programa, proyecto o actividad con miras a reducir las desigualdades en las esferas prioritarias

En caso de que la categoría programática de menor nivel (un programa, subprograma, proyecto o actividad) incluya más de un ítem o acción, o beneficie a diferentes grupos o sectores de la población, debe determinarse qué proporción de esos recursos se destinan efectivamente a la reducción de las brechas correspondientes.

Para ello, se recurre al uso de ponderadores que se pueden calcular ya sea a partir de la información estadística del propio programa —como datos sobre la producción pública del programa (por ejemplo, el porcentaje de personas beneficiarias que son mujeres, indígenas, afrodescendientes o personas con discapacidad, según corresponda)— o de acuerdo con las estadísticas o proyecciones demográficas del país o ámbito de intervención del proyecto (se calcula el porcentaje de mujeres, indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidad con respecto al total de habitantes) (véase el cuadro III.1). Cabe destacar, sin embargo, que el uso de estas últimas puede ser más impreciso.

Cuadro III.1

Tipos de ponderadores para el cálculo de recursos destinados a la reducción de las desigualdades o brechas atribuibles al género, la etnia, la raza o la discapacidad

Tipo de criterio	Descripción	Ponderador
Total	El 100% de la población beneficiaria son mujeres, indígenas, afrodescendientes o personas con discapacidad, según el caso.	Ponderador = 1
Padrón de beneficiarios o población objetivo	Si se tiene información sobre la cantidad de beneficiarios del programa de cada grupo poblacional, se calcula la proporción de la población objetivo para definir el ponderador.	Ponderador = Cantidad de beneficiarios del grupo objetivo/Total de beneficiarios del programa
Georreferencia	Cuando el programa solo especifica que beneficia a una o varias zonas del país, se estima la población potencial beneficiaria considerando la población de esa localidad.	Ponderador = Cantidad de personas del grupo objetivo en la localidad/Población total de la localidad
Cálculo demográfico	Si el programa beneficia a todas las personas del país sin diferenciar entre mujeres y hombres, ni entre población indígena y no indígena, ni entre personas afrodescendientes y no afrodescendientes, ni entre personas con y sin discapacidad, se usa la proporción del grupo objetivo (mujeres, indígenas, afrodescendientes o personas con discapacidad) en relación con la población total.	Ponderador = Cantidad de personas del grupo objetivo en el país/Población total del país

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. D. Almeida, "Presupuesto basados en resultados con enfoque de género: los casos de Argentina, Brasil y Guanajuato", *Aprendizajes en Cohesión Social*, N° 44, EUROsociAL, 2020.



Por lo tanto, para calcular los recursos del programa vinculados a la esfera prioritaria en cuestión, se considera la siguiente fórmula:

$$\text{Gasto del programa o actividad asignado a la reducción de la desigualdad} = \frac{\text{Gasto total del programa o actividad} \times \text{Ponderador}}{\text{Gasto total del programa o actividad}}$$

Por último, al igual que ocurre en el caso de la metodología SOCX de la OCDE, por lo general, en la cuantificación no deben considerarse los gastos administrativos. En principio, solo se incluyen los costos de administración de ciertos programas o servicios como, por ejemplo, los programas laborales, los servicios de cuidado infantil o de atención de las personas con discapacidad y el gasto en salud y educación.

c) Clasificación de los programas, proyectos o actividades

Tras determinar y cuantificar los programas, proyectos y actividades pertinentes, una primera clasificación que puede aplicarse a los tres análisis radica en agrupar los distintos programas o subprogramas de acuerdo con la clasificación funcional del gasto.

Según el *Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2014* (FMI, 2014), la clasificación funcional del gasto es una clasificación detallada de las funciones y objetivos socioeconómicos que persiguen las unidades del gobierno general por medio de distintos tipos de gasto. Las funciones se subclasifican en diez categorías:

- i) Servicios públicos generales. Incluye los gastos relacionados con la administración, la gestión o el apoyo de los órganos ejecutivos y legislativos, las erogaciones en asuntos financieros, fiscales y exteriores, la administración de la ayuda económica exterior, los gastos en servicios generales, las transacciones de la deuda pública (como pago de intereses) y las transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno.
- ii) Defensa. Comprende las erogaciones en materia de defensa militar, defensa civil y ayuda militar al exterior.
- iii) Orden público y seguridad. Abarca los servicios de policía, los servicios de protección contra incendios, los tribunales de justicia y la administración de las prisiones.
- iv) Asuntos económicos. Incluye el gasto en asuntos económicos, comerciales y laborales en general; la administración de asuntos, servicios y diversos programas relacionados con la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza; el gasto en programas del sector de los combustibles y la energía; las erogaciones en asuntos, servicios y programas vinculados con la minería, las manufacturas y la construcción; los gastos relacionados con la explotación, la utilización, la construcción o el mantenimiento de sistemas e instalaciones de transporte; los gastos concernientes a los sistemas de comunicación; y las erogaciones en programas destinados a otros ramos (como distribución, almacenamiento, depósito, hoteles, restaurantes, turismo, entre otros).
- v) Protección del medio ambiente. Comprende la ordenación de desechos y aguas residuales, la reducción de la contaminación y la protección de la diversidad biológica y del paisaje.
- vi) Vivienda y servicios comunitarios. Abarca las erogaciones en asuntos y servicios relacionados con la urbanización, la erradicación de asentamientos irregulares y la construcción de viviendas, así como los gastos que atañen al desarrollo comunitario y la planificación de comunidades, el abastecimiento de agua y el alumbrado público.
- vii) Salud. Incluye las erogaciones en servicios prestados a particulares y a colectivos. Se subdivide en los siguientes grupos: productos, útiles y equipos médicos; servicios para pacientes externos; servicios hospitalarios, y servicios de salud pública.

- viii) Actividades recreativas, cultura y religión. Comprende la prestación de servicios recreativos, deportivos y culturales y la gestión de instalaciones destinadas a esas actividades, así como la administración, supervisión y regulación de los servicios de radio, televisión y editoriales, y el gasto relacionado con asuntos religiosos y otros servicios comunitarios.
- ix) Educación. Abarca las erogaciones en servicios prestados a alumnos y estudiantes a título individual y las erogaciones en servicios colectivos. Los servicios docentes colectivos tienen que ver con la formulación y administración de la política del Gobierno, el establecimiento y la aplicación de las normas, la regulación, autorización y supervisión de los centros de enseñanza, y la investigación aplicada. El gasto en educación se subdivide en los siguientes grupos: enseñanza preescolar y primaria; enseñanza secundaria; enseñanza postsecundaria no terciaria; enseñanza terciaria; enseñanza no atribuible a ningún nivel, y servicios auxiliares de la educación.
- x) Protección social. Comprende las erogaciones en servicios y transferencias a personas y familias y las erogaciones en servicios proporcionados a colectivos. Los servicios colectivos de protección social se relacionan con la formulación y la administración de la política social, la formulación y la ejecución de la legislación y otras normas sobre cómo brindar protección social, y la investigación aplicada en materia de protección social. A su vez, abarca los siguientes grupos:
- Enfermedad e incapacidad: beneficios en efectivo o en especie por enfermedad o discapacidad, pago de licencia por enfermedad, pensiones por invalidez, servicios de cuidados a personas con discapacidad, asistencia en las tareas diarias a personas enfermas y alojamiento para personas con discapacidad, entre otros.
 - Edad avanzada: prestaciones en efectivo y en especie para cubrir los riesgos relacionados con la vejez, como las pensiones de vejez y los servicios de cuidados, alojamiento y alimentos.
 - Sobrevivientes: prestaciones en efectivo y en especie a los sobrevivientes de una persona fallecida, como pensiones y gastos funerarios.
 - Familia e hijos: prestaciones en efectivo y en especie a familias con hijos a cargo, como asignaciones por maternidad y por hijos dependientes, pagos en caso de nacimiento, licencias por cuidado de los hijos, prestación de alojamiento, provisión de comida a niños en edad preescolar, servicios de cuidado infantil, gasto en orfanatos y familias de guarda, entre otros.
 - Desempleo: subsidios de desempleo, jubilación anticipada debido a desempleo, programas de capacitación para el empleo y provisión de alojamiento, alimentos o ropa a personas desempleadas y sus familias.
 - Vivienda: prestaciones en especie para ayudar a las familias vulnerables a sufragar el costo de una vivienda y a pagar alquileres, así como construcción de viviendas sociales.
 - Otras políticas contra la exclusión social: prestaciones en efectivo y en especie a personas indigentes, inmigrantes, indígenas, refugiados, alcohólicos o toxicómanos, y a personas víctimas de actos criminales violentos, entre otros.

Además de la Clasificación de las Funciones del Gobierno, es posible realizar una segunda clasificación de los programas, proyectos y actividades que es específica para cada sector vulnerable, tomando en consideración las necesidades o características distintivas de cada uno de ellos. Estas agrupaciones específicas se exponen en detalle en las siguientes subsecciones. En el diagrama III.1 se muestra de manera resumida el enfoque propuesto paso a paso.

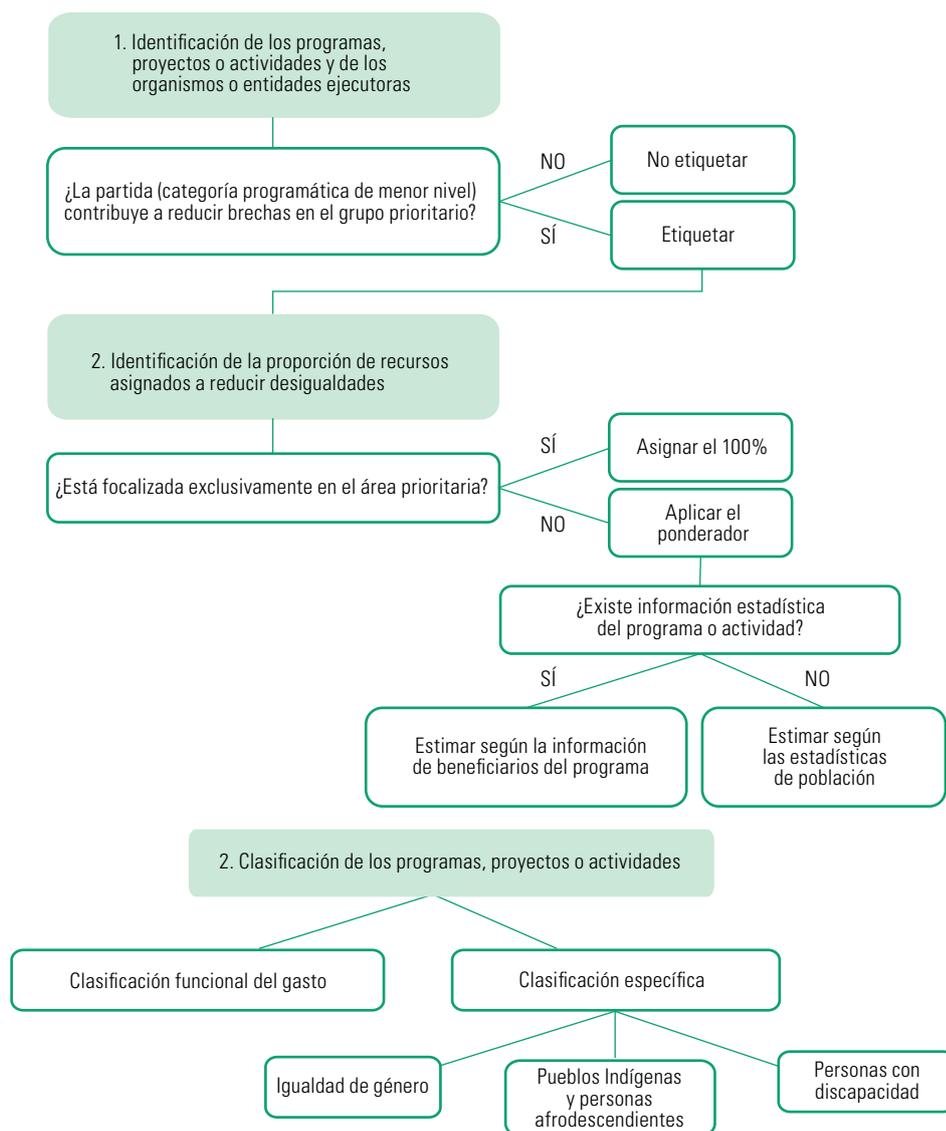


Diagrama III.1
Proceso de identificación y estimación del gasto público para reducir brechas en las esferas prioritarias

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

2. Gasto público vinculado a la igualdad de género: clasificación del gasto por tipo de autonomía

Para analizar el gasto público con perspectiva de género, los programas, proyectos o actividades pueden clasificarse en función de los distintos tipos de autonomía que ha descrito la CEPAL².

² Como referencia, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que es considerado un instrumento fundamental sobre los derechos de la mujer, se establece que los Estados Partes deben tomar en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas “para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (Naciones Unidas, 1979). Asimismo, existen otros compromisos internacionales y regionales como la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en 1995); la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en particular, el Objetivo 5), y los compromisos acordados en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Véase una revisión de los principales instrumentos en que figuran los compromisos que tienen implicaciones en la política fiscal en CEPAL (2021).

Según la CEPAL (s/fb), “la autonomía significa para las mujeres contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. Para el logro de una mayor autonomía se requieren muchas y diversas cuestiones, entre ellas liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye el ejercicio de los derechos reproductivos; poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que las mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones”.

En este sentido, resulta importante medir el gasto público y analizar los distintos programas que contribuyen a fortalecer las distintas dimensiones en la autonomía de las mujeres. La CEPAL distingue tres tipos de autonomías, a saber:

- i) **Autonomía física:** se expresa en dos dimensiones que dan cuenta de problemáticas sociales relevantes en la región: el respeto a los derechos reproductivos de las mujeres y la violencia de género.
- ii) **Autonomía económica:** se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos financieros propios para satisfacer sus necesidades a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Tiene en cuenta la distribución del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre hombre y mujeres.
- iii) **Autonomía en la toma de decisiones:** se refiere a la presencia de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones, ya sea en el ámbito público o político y, particularmente, en la toma de decisiones.

Además, la CEPAL propone un análisis interrelacionado de las autonomías y destaca la necesidad de analizar los fenómenos de desigualdad de género desde una perspectiva interrelacional, en vez de abordarlos aisladamente, con miras a comprender los distintos mecanismos que se entrecruzan y generan o potencian la desigualdad entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en el caso de las violaciones de los derechos vinculados a la autonomía física, se observan efectos sobre la autonomía económica de las mujeres en lo referente a su capacidad para generar ingresos propios, el descenso de los niveles de productividad, el ausentismo laboral, la pobreza o la propiedad de bienes, entre otras cosas. Por consiguiente, la falta de autonomía física repercute en las condiciones necesarias para lograr la autonomía económica, y viceversa.

Siguiendo la lógica de la existencia de interrelaciones entre las autonomías, se agregó una cuarta categoría que tiene en cuenta los programas que afectan transversalmente a todas las autonomías, en la que se incluye el gasto en educación y los programas relacionados con el fortalecimiento de la igualdad, la lucha contra la discriminación y la protección y defensa de los derechos humanos con enfoque de género.

En el cuadro III.2 se sintetiza una propuesta de los tipos de programas, proyectos o actividades que podrían clasificarse en cada tipo de autonomía.

3. Gasto público vinculado a las personas con discapacidad: una categorización conforme a los derechos reconocidos internacionalmente

El diseño de una clasificación de los programas, proyectos o actividades asociados a las personas con discapacidad puede considerar sus derechos reconocidos internacionalmente y las diferentes barreras que impiden su inclusión y participación plenas en los distintos ámbitos.



Cuadro III.2

Propuesta de programas, proyectos o actividades que contribuyen a la autonomía de las mujeres

Tipo de autonomía	Subtipo de autonomía	Ejemplos de programas, proyectos o actividades
Autonomía física	<ul style="list-style-type: none"> – Salud – Alimentación – Erradicación de la violencia de género 	<ul style="list-style-type: none"> – Salud materna, sexual y reproductiva – Prevención y atención del VIH/sida y otras infecciones de transmisión sexual – Ayuda alimentaria para centros y refugios de mujeres – Atención y prevención de la violencia contra las mujeres – Apoyos para refugios de mujeres víctimas de violencia de género
Autonomía económica	<ul style="list-style-type: none"> – Políticas laborales – Sistemas de cuidado – Apoyo a los ingresos – Políticas para el desarrollo productivo – Otras políticas para la autonomía económica 	<ul style="list-style-type: none"> – Programas de capacitación laboral y generación de empleo – Programas de cuidado infantil y servicios de guarderías – Servicios de cuidado de personas dependientes, personas enfermas y personas mayores, entre otras – Asignaciones familiares – Pensiones – Programas que promueven una mayor participación de las mujeres en el desarrollo económico – Microcréditos – Vivienda social – Regularización de tierras
Autonomía en la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> – Cultura – Participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> – Promoción de manifestaciones culturales con enfoque de género – Fomento y apoyo de la cultura – Capacitación para el ejercicio democrático de la ciudadanía
Transversal	<ul style="list-style-type: none"> – Educación – Fortalecimiento de la igualdad y lucha contra la discriminación – Respeto de los derechos 	<ul style="list-style-type: none"> – Becas de estudio – Políticas de igualdad de género en el sector educativo – Educación sexual integral – Programas de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres – Fortalecimiento de la transversalidad de la perspectiva de género – Campañas de difusión y sensibilización sobre la igualdad de género – Protección y defensa de los derechos humanos

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

Nota: La clasificación se realiza de acuerdo con la definición de las tres formas de autonomía que figura en "Autonomías", Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/autonomias>.

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las personas con discapacidad "incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás" (Naciones Unidas, 2007a).

Además, en la Convención se subraya la importancia de garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, como el derecho a la vida, a la educación sobre la base de la igualdad de oportunidades, a trabajar en igualdad de condiciones que los demás, a vivir en forma independiente y a ser incluido en la comunidad, a la capacidad jurídica en igualdad de condiciones, a la igualdad y la no discriminación, a la salud, al acceso a la justicia, la libertad y la seguridad de la persona, y a participar en la vida política y pública y en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte, entre otros. En particular, para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados deben adoptar acciones para asegurar la accesibilidad de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones —incluidas las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)— y otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público.

Sobre la base de los derechos reconocidos internacionalmente a las personas con discapacidad y considerando las diferentes barreras que obstaculizan su desarrollo en las distintas esferas, en el cuadro III.3 se presenta una propuesta de clasificación de los programas, proyectos o actividades que pueden contribuir a disminuir la desigualdad que sufren las personas con discapacidad.

Cuadro III.3

Propuesta de programas, proyectos o actividades que contribuyen a disminuir la desigualdad de las personas con discapacidad

Tipo	Subtipo	Ejemplos de programas, proyectos o actividades
Salud, alimentación y asistencia	<ul style="list-style-type: none"> – Salud – Alimentación – Asistencia a la persona con discapacidad 	<ul style="list-style-type: none"> – Atención médica a beneficiarios de pensiones de invalidez – Prevención y control de discapacidades – Servicios de rehabilitación para las personas con discapacidad – Ayudas alimentarias a familias con hijos con discapacidad – Programas de cuidado y asistencia personal para realizar actividades de la vida diaria – Centros de cuidado de día
Capital humano y generación de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> – Educación – Políticas laborales – Sistemas de cuidado – Apoyo a los ingresos – Políticas para el desarrollo productivo – Otras políticas económicas 	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecimiento de los servicios de educación especial – Programas de educación inclusiva – Becas de estudio – Asistencia a la inserción laboral de personas con discapacidad – Capacitación para su inclusión laboral – Apoyo para el cuidado de hijos con discapacidad de madres trabajadoras – Pensión por invalidez – Asignaciones familiares – Subsidios por discapacidad – Pensión por riesgos de trabajo por incapacidad – Apoyos a microemprendimientos de personas con discapacidad
Desarrollo integral y derechos de las personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> – Desarrollo integral de personas con discapacidad – Promoción y garantía de derechos – Erradicación de la discriminación y violencia 	<ul style="list-style-type: none"> – Acciones para la integración de las personas con discapacidad – Programas de desarrollo integral de las personas con discapacidad – Promoción, protección y supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – Programas para asegurar su acceso a la justicia – Campañas de difusión y sensibilización de los derechos de las personas con discapacidad
Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> – Infraestructura especial por discapacidad 	<ul style="list-style-type: none"> – Programas para eliminar las barreras físicas que impiden el acceso y el uso de los espacios públicos – Promoción de bienes, servicios, equipos e instalaciones de diseño universal (que puedan utilizar todas las personas sin adaptación) – Instalación de baños para personas con discapacidad, rampas, semáforos con sonido, carteles con información en braille, entre otros

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

4. Gasto público vinculado a los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes: una categorización conforme a los derechos reconocidos internacionalmente

El diseño de una clasificación específica del gasto público asociado a reducir las brechas que enfrentan los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes, que considere los programas, proyectos o actividades relacionados con la lucha contra la discriminación y las crecientes desigualdades que enfrentan, se pueden tener en cuenta las necesidades particulares de estas poblaciones y los derechos reconocidos internacionalmente³.

En 1965, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que entró en vigor el 4 de enero de 1969. Esta Convención, basada en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1963, es uno de los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos y el principal

³ Si bien sería ideal presentar las estadísticas de gasto público por separado para los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes, en la práctica esto no ha sido posible debido a la información disponible actualmente. Por ejemplo, en México, varios programas —incluidos en el anexo transversal sobre erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas— tienen como población objetivo o grupos prioritarios tanto a los Pueblos Indígenas como a los afroamericanos, mientras que el presupuesto temático para Pueblos Indígenas de Guatemala incluye los programas asociados con las personas mayas, xincas y garífunas (afrodescendientes e indígenas caribeños).



instrumento internacional de lucha contra el racismo, la discriminación racial y la xenofobia. La Convención parte de los principios de dignidad e igualdad inherentes a todos los seres humanos, así como de la noción de que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad, derechos y libertades fundamentales, sin distinción por motivos de raza, color, nacionalidad, sexo, idioma o religión. En su primer artículo, la discriminación racial se define como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública” (Naciones Unidas, 1965).

Un hito importante fueron la Declaración y el Programa de Acción de Durban, acordados en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001⁴; a saber, un plan de acción de las Naciones Unidas en el que se proponen medidas concretas para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, abordando un amplio abanico de temas. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban se reconoce que entre las víctimas del racismo y la discriminación racial se encuentran personas africanas, afrodescendientes, asiáticas, indígenas, migrantes, refugiadas y pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, entre otras.

Por otro lado, en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se reconocen los derechos de los Pueblos Indígenas y tribales. Según el Convenio, los Pueblos Indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; y los pueblos tribales son aquellos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. A su vez, se hace hincapié en la importancia de la conciencia de la identidad indígena o tribal para considerarse como tal.

Se trata de un instrumento internacional muy importante en lo que respecta a los derechos de los Pueblos Indígenas y, hasta la fecha, ha sido ratificado por 24 países, entre los que se encuentran 15 de América Latina y el Caribe, incluidos la Argentina, Guatemala y México⁵. En él se afirma que los miembros de dichos pueblos gozan, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, se reconocen sus culturas y tradiciones y se hace hincapié en los derechos al trabajo de estos pueblos, sus posibilidades económicas y sus derechos a la tierra y al territorio, la salud y la educación, entre otros.

Asimismo, en 2007 se proclamó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007b), en la que se reconoce y reafirma que los Indígenas, como pueblos o como individuos, tienen sin discriminación alguna todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en el derecho internacional. Entre los derechos sustantivos más importantes que se enuncian en la Declaración se encuentran el derecho a la libre determinación (establecer libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural); el derecho a las tierras, territorios y recursos; el derecho a la educación, el empleo, la capacitación profesional, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social; y el derecho a vivir con dignidad manteniendo sus tradiciones y culturas, entre otros.

Por otra parte, con el fin de contribuir a la implementación de lo acordado en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001, celebrada en Durban, las Naciones Unidas

⁴ Véase [en línea] <https://www.un.org/es/fight-racism/background/durban-declaration-and-programme-of-action>.

⁵ Véase el listado de países que han ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT en [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314.

proclamaron el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, que comenzó el 1 de enero de 2015 y terminará el 31 de diciembre de 2024, en torno al tema “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo.” El Decenio hace especial hincapié en la protección de los derechos de las personas de ascendencia africana y reconoce sus aportaciones y la preservación de su rico patrimonio cultural. Además, se centra en promover el derecho a la igualdad y la no discriminación; apoyar la educación sobre la igualdad y la concienciación; recoger, analizar y difundir datos estadísticos sobre la situación de los afrodescendientes; y adoptar medidas para permitir su participación plena, equitativa y efectiva en los asuntos públicos y políticos sin discriminación. Asimismo, los Estados deben asegurar el acceso a la justicia y garantizar la igualdad ante la ley, la erradicación de la violencia y la discriminación, además de adoptar medidas —como las acciones afirmativas— para que las personas afrodescendientes puedan disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales. También hace referencia al derecho al desarrollo y plantea un conjunto de medidas relacionadas con la lucha contra la pobreza, el acceso a una educación y unos servicios de salud de calidad, la eliminación de la discriminación racial en el lugar de trabajo y el acceso a una vivienda digna. El Decenio insta a los Estados a adoptar e implementar políticas y programas que protejan de manera efectiva a las personas afrodescendientes que sufren formas múltiples, agravadas o cruzadas de discriminación por otros motivos relacionados, como el sexo, la edad, el idioma, la religión, la política, el origen social, el patrimonio, la discapacidad u otra condición (Naciones Unidas, 2014).

Sobre la base de los derechos reconocidos internacionalmente a los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes, en el cuadro III.4 se presenta una propuesta de clasificación de los programas, proyectos o actividades que contribuyen al desarrollo de las personas de estos grupos de población, el ejercicio de sus derechos y la disminución de la desigualdad que sufren.

Cuadro III.4

Propuesta de programas, proyectos o actividades que contribuyen a disminuir la desigualdad de los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes

Tipo	Subtipo	Ejemplos de programas, proyectos o actividades
Salud y alimentación	<ul style="list-style-type: none"> – Salud – Alimentación 	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecimiento de la atención médica en localidades donde habitan Pueblos Indígenas – Fortalecimiento de la atención médica para las personas afrodescendientes – Atención a la salud y suministro de medicamentos gratuitos a personas sin seguridad social laboral – Promoción de sistemas de salud interculturales – Programas de distribución de leche y alimentos a familias indígenas o afrodescendientes en condiciones de pobreza – Entrega de desayunos escolares y apoyos alimentarios
Capital humano y generación de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> – Educación – Políticas laborales – Sistemas de cuidado – Apoyo a los ingresos – Políticas para el desarrollo productivo – Otras políticas económicas 	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyo a la educación de la población indígena – Educación intercultural bilingüe – Becas educativas o apoyos para la escolaridad de alumnos indígenas o afrodescendientes – Capacitación y empleo para indígenas o afrodescendientes – Apoyo para el cuidado de hijos de trabajadoras indígenas – Pensiones – Programas de productividad agrícola – Asistencia a la agricultura familiar, campesina e indígena – Programas que garantizan precios a pequeños productores agrícolas – Microcréditos
Desarrollo integral, derechos y cultura	<ul style="list-style-type: none"> – Desarrollo integral de los Pueblos Indígenas y afrodescendientes – Promoción y garantía de derechos – Erradicación de la discriminación y violencia – Protección de la cultura indígena y afrodescendiente 	<ul style="list-style-type: none"> – Programa para el bienestar integral de los Pueblos Indígenas o afrodescendientes – Planificación y articulación de la acción pública en apoyo de los Pueblos Indígenas – Acciones para proteger, promover y difundir los derechos humanos de los integrantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes – Campañas de información y sensibilización sobre el respeto a la diversidad cultural – Programas de cultura indígena – Preservación y desarrollo de las lenguas indígenas – Programas que promueven y garantizan la diversidad cultural – Subsidios para medios de comunicación de los Pueblos Indígenas
Derecho a la tierra, vivienda e infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> – Derecho a la tierra y vivienda digna – Infraestructura social – Otros proyectos de infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> – Programa de resolución de conflictos territoriales con los Pueblos Indígenas – Programas de vivienda en poblaciones rurales y localidades donde habitan Pueblos Indígenas – Obras para la provisión de agua potable, alcantarillado, electrificación, infraestructura básica educativa o de salud, etc. en poblaciones indígenas – Programas de construcción y conservación de caminos rurales en localidades donde habitan Pueblos Indígenas

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



5. Fuentes de información para el gasto vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad

Para aplicar la metodología propuesta, es necesario disponer de información del gasto público desagregada a nivel de programas o actividades. En el caso de la Argentina, México y el Uruguay, esta información se encuentra disponible a nivel de gobierno central⁶, es decir, no se dispone de datos consolidados de los niveles subnacionales de gobierno para las estructuras programáticas de presupuesto, ya que no existe una compilación centralizada de la información por programas a nivel de los gobiernos intermedios y locales. No obstante, se incluye información sobre las transferencias realizadas desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales para financiar este tipo de programas, y también se consideran las erogaciones de los organismos de la seguridad social.

En el caso de Guatemala, de acuerdo con la metodología oficial para los clasificadores temáticos, además de considerar la información del gobierno central (administración central y entidades descentralizadas, autónomas y de la seguridad social), se incluyó también a los gobiernos locales (municipalidades que conforman los departamentos).

En los casos en que el país disponía de información sobre el gasto transversal en una determinada esfera, se utilizaron esas fuentes oficiales, ya fueran bases de datos o documentos publicados. En cambio, ante la falta de un análisis transversal oficial, se intentó identificar los principales programas a partir de la información oficial publicada, considerando principalmente las bases de datos de los gastos presupuestarios según la categoría programática, el subprograma y la actividad, entre otros. Sin embargo, es importante aclarar que, en estos últimos casos, es probable que el país cuente también con otros programas que no se hayan incluido en la estimación, por lo que el presente ejercicio refleja un nivel mínimo de los recursos destinados a esas esferas prioritarias.

En la actualidad, los cuatro países estudiados cuentan con estimaciones oficiales del gasto transversal vinculado a la igualdad género, por lo que se trabajó con esas estadísticas. No obstante, en el caso del Uruguay, las cifras de las bases de datos oficiales se complementaron con el gasto en igualdad de género no etiquetado (publicado en la Rendición de Cuentas de 2021) y con información obtenida de las entidades de seguridad social.

Al momento de elaboración de este capítulo (marzo de 2023), solo la Argentina realiza un seguimiento oficial del gasto dirigido a la atención de las personas con discapacidad, mientras que Guatemala y México realizan estimaciones del gasto asociado al desarrollo de los Pueblos Indígenas. A partir de 2023, la Argentina presentará las erogaciones relacionadas con los pueblos originarios de acuerdo con lo establecido en la Circular 1/2022 de la Oficina Nacional de Presupuesto⁷.

⁶ Si bien el análisis transversal del presupuesto se realiza a nivel del gobierno central, según la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (Argentina, Ministerio de Economía, 2023) hay 17 provincias argentinas (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que han logrado avances en la elaboración de presupuestos con perspectiva de género. En México, de acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), solo algunas entidades federativas han realizado cambios sustantivos para incorporar la perspectiva de género en sus procesos de planeación y presupuestación (véase [en línea] http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/presupuestos/pre_t5_pan01_pag01.html). En este país, puede mencionarse el caso del estado de Guanajuato (véase Almeida, 2020).

⁷ Véase Argentina, Ministerio de Economía (2022).

En general, se consideraron las cifras del presupuesto ejecutado (base devengado), si bien para Guatemala no se utilizaron los datos de ejecución presupuestaria porque su presentación no era completa ni uniforme en lo que respecta a las esferas prioritarias analizadas. Por esa razón, se optó por usar el monto vigente presupuestado de cada programa de los distintos organismos de la administración central, las entidades descentralizadas, autónomas y de la seguridad social y los gobiernos locales (municipios). Esa información se extrajo, principalmente, del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN).

En el caso particular de Guatemala, cabe destacar que fue necesario sortear una serie de dificultades; en consecuencia, los indicadores de gasto prioritario estarán sujetos a revisión a medida que vaya disponiéndose de información oficial más completa y consistente. A pesar de que las bases de datos sobre los clasificadores temáticos que pueden consultarse desde el SICOIN contienen datos detallados para gran parte de las instituciones, no fue posible identificar información para todos los ministerios y entidades. En algunos casos, se encontró información sobre ciertas partidas de gastos en informes emitidos por el ente rector del clasificador (como la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), en el caso de género) o por el Ministerio de Finanzas Públicas, que no figuraba en las bases de datos del SICOIN. Además, a pesar de que en la actualidad el ente rector de cada clasificador temático es responsable de publicar informes semestrales sobre esos análisis transversales, en la práctica no todos lo hacen y los que sí lo hacen siguen diferentes criterios para presentar la información. En ocasiones, incluso, el período publicado no abarca el año completo, lo que dificulta el análisis y la comparabilidad entre los clasificadores y los períodos de tiempo. Por estas razones, para los datos de este país se utilizaron diferentes fuentes, dependiendo del grupo prioritario de que se tratara, como se resume en el cuadro III.5⁸.

Cuadro III.5

Fuentes de información para el gasto vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad

País	Temática	Fuentes de información
Argentina	Género	Bases de datos del presupuesto nacional con análisis transversal: seguimiento del gasto en políticas de género.
	Discapacidad	Bases de datos del presupuesto nacional con análisis transversal: seguimiento financiero de la atención de las personas con discapacidad.
	Indígena	No disponible ^a
Guatemala	Género	Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), <i>Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género con base en la PNPDIM y PEO 2008-2023. Informe semestral: período de julio a diciembre de 2021</i> , junio de 2022. Informes de seguimiento del clasificador temático normal por entidad, Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), Clasificador 8 de Enfoque de género: SICOIN para la administración central y SICOINDES para las entidades descentralizadas, autónomas y de la seguridad social. Presupuesto de Egresos por Programa de los Gobiernos Locales 2021: Base de Reportes de Egresos por Clasificador Temático (proviene del Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Locales (SICOIN GL)).
	Discapacidad	Bases de datos de ejecución presupuestaria programática del Portal de Transparencia Presupuestaria relativo a la administración central y las entidades descentralizadas, autónomas y de la seguridad social. Presupuesto de Egresos por Programa de los Gobiernos Locales 2021: Base de Reportes de Egresos por finalidad y función.
	Indígenas	Informes de seguimiento del clasificador temático normal por entidad, Sistema de Contabilidad Integrada, Clasificador 1 de Pueblos Indígenas: SICOIN para administración central y SICOINDES para las entidades descentralizadas, autónomas y de seguridad social. Presupuesto de Egresos por Programa de los Gobiernos Locales 2021: Base de Reportes de Egresos por Clasificador Temático (proviene de SICOIN GL).

⁸ En el anexo III.A1 se incluyen los enlaces de acceso a las fuentes de información consideradas en el cuadro III.5.



País	Temática	Fuentes de información
México	Género	Anexos Transversales de la Cuenta Pública 2021; Transversal núm. 4 de Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (Portal de Transparencia Presupuestaria).
	Discapacidad	Anexos Transversales de la Cuenta Pública 2021; Transversal núm. 7 de Recursos para la atención de grupos vulnerables (Portal de Transparencia Presupuestaria). Cuenta Pública 2021 (Portal de Transparencia Presupuestaria). Memoria Estadística 2021 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Ponderadores: <i>Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022</i> , publicado por la Presidencia de la República (2022) y Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
	Indígenas	Anexos Transversales de la Cuenta Pública 2021; Transversal Nro. 1 de Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas (Portal de Transparencia Presupuestaria).
Uruguay	Género	Base de datos Crédito presupuestal detalle, Portal de Transparencia Presupuestaria. Anexo sobre Políticas de igualdad de género de la Rendición de Cuentas 2021. Bases de datos del Banco de Previsión Social (BPS).
	Discapacidad	Base de datos Crédito presupuestal detalle, Portal de transparencia presupuestaria. Bases de datos del BPS. Ponderadores: BPS y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del Uruguay, 2011, Instituto Nacional de Estadística (INE).
	Afrodescendientes	Base de datos Crédito presupuestal detalle, Portal de transparencia presupuestaria. Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP): <i>Rendición de cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Personas públicas no estatales y organismos privados que perciben fondos públicos. Anexo Parte E. Ejercicio 2021.</i> Ponderadores: Rendición de Cuentas 2021 por Inciso (Ministerio de Educación y Cultura) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). <i>Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID): una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos. Acciones afirmativas para personas afrodescendientes en el marco de la Ley núm. 19122</i> , Montevideo, 2019.

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

^a No se dispone de información lo suficientemente detallada para realizar este análisis transversal. Al momento de elaboración de este estudio (marzo de 2023), el Gobierno de la Argentina se encontraba en pleno proceso de trabajo con las 13 instituciones que participan en esta temática (en cumplimiento de la Circular 1/2022 de la Oficina Nacional de Presupuesto) y se espera que cuente con un presupuesto etiquetado de las políticas transversales dirigidas a los Pueblos Indígenas en el segundo trimestre de 2023.

B. Estimación del gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad

En términos generales, el gasto público destinado a disminuir las desigualdades y las brechas por motivos de género, raza, etnia o discapacidad es muy diferente en los cuatro países seleccionados de la región, tanto en lo referente a su cuantía como a su composición y a la importancia de los distintos programas vinculados a estos grupos prioritarios.

No obstante, resulta importante advertir que los resultados que se presentan a continuación corresponden a un ejercicio preliminar y que las cifras podrían ajustarse en la medida que se tenga un acceso más preciso a los datos oficiales.

1. Gasto público vinculado a la igualdad de género

En 2021, el gasto público vinculado a la igualdad de género fue inferior al 1% del PIB en Guatemala, México y el Uruguay, mientras que en la Argentina fue superior al 3% del PIB. En este último país, este tipo de gasto representó el 14% del gasto total del gobierno nacional, mientras que en los otros tres países supuso un 3% o menos del gasto total (véase el cuadro III.6).

Cuadro III.6

América Latina (4 países): gasto en políticas para la igualdad de género según la clasificación funcional del gasto, 2021
(En porcentajes del PIB)

	Argentina	Guatemala ^a	México ^b	Uruguay ^c
1. Servicios públicos generales	0,000	0,059	0,004	0,000
2. Defensa	0,000	0,000	0,000	0,000
3. Orden público y seguridad	0,001	0,156	0,002	0,033
4. Asuntos económicos	0,329	0,050	0,071	0,000
5. Protección del medio ambiente	0,000	0,004	0,000	0,000
6. Vivienda y servicios comunitarios	0,000	0,160	0,012	0,003
7. Salud	0,030	0,143	0,022	0,002
8. Actividades recreativas, cultura y religión	0,001	0,020	0,000	0,000
9. Educación	0,001	0,073	0,100	0,008
10. Protección social	2,933	0,195	0,296	0,663
Gasto en políticas de género (en porcentajes del PIB)	3,29	0,86	0,51	0,71
Gasto en políticas de género (en porcentajes del gasto total)	14,2	3,3	1,7	2,2

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

Nota: En la Argentina, la cobertura de nivel de gobierno corresponde a administración nacional (administración central, instituciones de seguridad social y organismos descentralizados); en Guatemala, se incluyen la administración central, las entidades descentralizadas, autónomas y de la seguridad social, y los gobiernos locales; en México, se considera al gobierno federal, y en el Uruguay se incluye al gobierno central y el Banco de Previsión Social.

^a Las cifras de Guatemala son significativamente menores a las oficiales debido a que aquí se ha ajustado el valor notificado por los programas del Ministerio de Gobernación de acuerdo con la corrección realizada por la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) a partir de 2022. Los datos corresponden al presupuesto vigente.

^b Las cifras obtenidas para México difieren levemente de las oficiales porque la metodología propuesta deja fuera parte de los gastos administrativos como, por ejemplo, las actividades de apoyo administrativo.

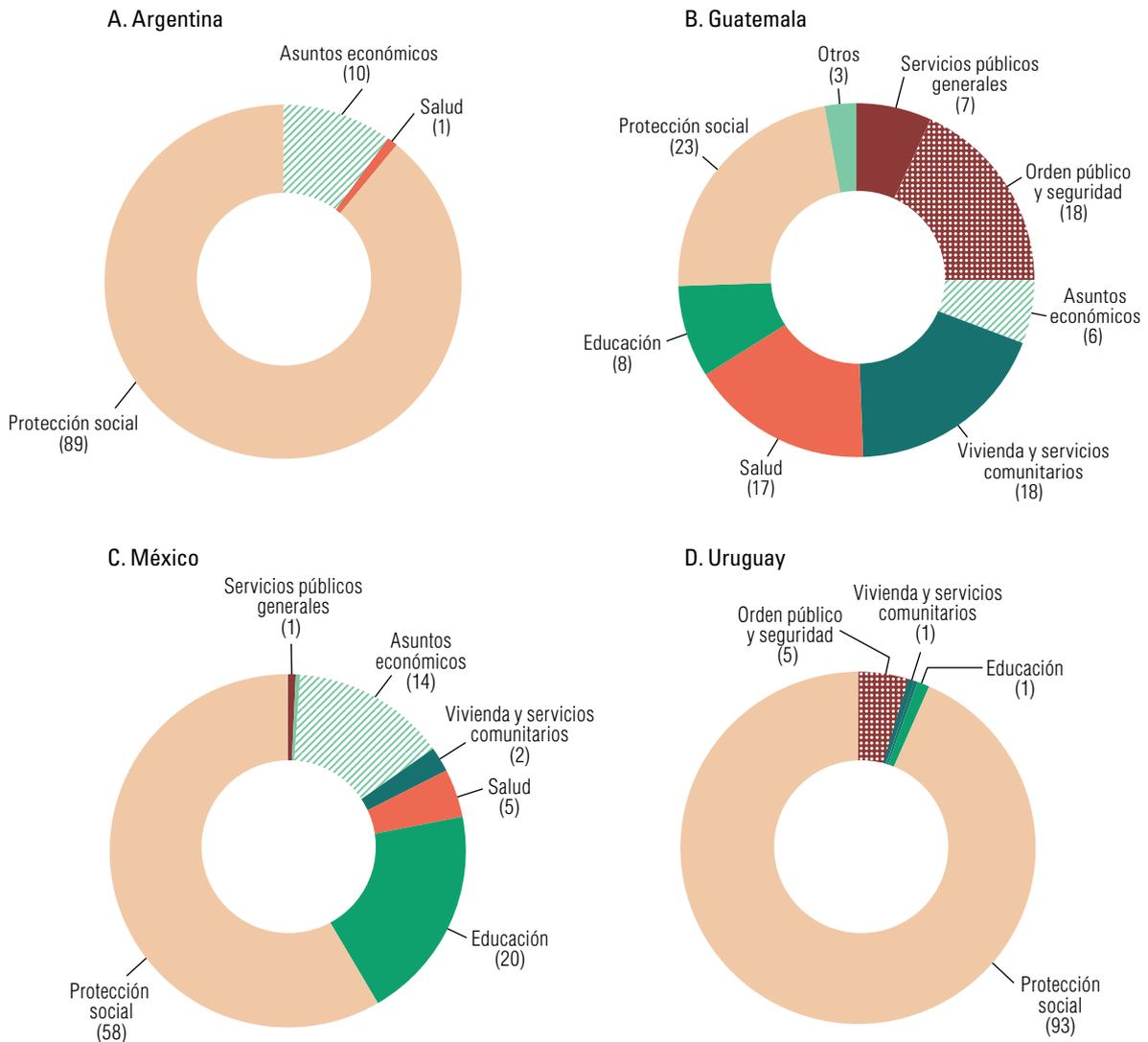
^c En el Uruguay, además del gasto etiquetado del gobierno central (Proyectos 121 y 840), se han incluido el gasto no etiquetado (publicado en el Anexo sobre Políticas de Igualdad de Género de la *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal*) y también algunos programas del Banco de Previsión Social (BPS).

El análisis transversal de las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres desglosadas por funciones de gobierno muestra que los programas de protección social son los más relevantes en los cuatro países, aunque su importancia relativa difiere entre ellos (véanse el cuadro III.6 y el gráfico III.1). En la Argentina y el Uruguay, cerca del 90% o más del total del gasto con enfoque de género corresponde a esta función. En la Argentina, en la función de protección social destaca en gran medida el pago de las prestaciones previsionales por moratoria previsional, lo que les permite a los beneficiarios percibir un haber jubilatorio como reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado o sin aportes jubilatorios que hayan desempeñado ya sea como amas de casa o como trabajadores en el sector informal precarizado. Según las estadísticas oficiales, el 74% de los beneficiarios de este programa son mujeres (Argentina, Ministerio de Economía/Jefatura de Gabinete de Ministros, 2022b). En este país también son importantes el programa Asignación Universal para la Protección Social, cuyo componente principal es la Asignación Universal por Hijo (AUH) que administran las mujeres y representa un ingreso para los hogares, y el programa de la Tarjeta Alimentar, que tiene por objeto garantizar el acceso de las familias a la canasta básica alimentaria.

El gasto público para la igualdad de género en el Uruguay incluye tanto el gasto etiquetado del gobierno central (Proyectos 121 y 840) como el gasto no etiquetado (publicado en el Anexo sobre Políticas de Igualdad de Género de la *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal*) y algunos programas del Banco de Previsión Social (BPS) que se considera que contribuyen a disminuir la brecha de género. En este país, en la función relativa a la protección social prevalece considerablemente el pago de las asignaciones familiares del BPS, que incluye tanto las que reciben los hijos, hijas o los menores a cargo de los trabajadores (Ley núm. 15084), como las correspondientes al Plan de equidad (Ley núm. 18227), que se otorga a las familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Las asignaciones familiares equivalieron al 76,5% del total de erogaciones para la igualdad de género en el Uruguay y representaron 0,54 puntos porcentuales del PIB. En orden de importancia, les siguen los recursos destinados a los subsidios del BPS por maternidad, paternidad y cuidados, que asisten económicamente a las trabajadoras durante las licencias anteriores y posteriores al parto, así como a los trabajadores con licencia especial por adopción o con licencia por paternidad, y brindan subsidios para cuidados del recién nacido o de niños recibidos en adopción. Estos subsidios alcanzaron el 0,11% del PIB, lo que corresponde al 15% del total de gasto con enfoque de género en el Uruguay.

Gráfico III.1

América Latina (4 países): participación relativa de las funciones de gobierno en el total de erogaciones para la igualdad de género, 2021
(En porcentajes)



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

En el caso de México, el 58% del total del gasto para la igualdad entre mujeres y hombres corresponde a la función de protección social. En este ámbito, destaca ampliamente el pago de las pensiones para el bienestar de las personas mayores, siendo una de las prioridades del Gobierno incluir a las mujeres en este programa, a través de la provisión de un apoyo económico universal a las personas mayores de 65 años. Asimismo, son significativos los recursos destinados al programa Sembrando Vida, que brinda acompañamiento técnico y apoyo económico y en especie a mujeres campesinas, y al Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, que presta apoyo económico a las madres, padres o tutores a cargo para la manutención, el cuidado y la atención infantil.

Si bien en Guatemala⁹ la función de protección social también tiene una mayor importancia relativa, al representar el 23% del gasto público vinculado a políticas con enfoque de género, la distribución entre las distintas funciones de gobierno es más homogénea en comparación con los otros tres países, ya que las funciones de vivienda y servicios comunitarios, orden público y seguridad y salud representan cerca del 17% o el 18% de los recursos dirigidos a esta esfera.

Entre los principales programas de la función de protección social se encuentra el otorgamiento de prestaciones al personal militar y sus dependientes del Instituto de Previsión Militar, como las jubilaciones y pensiones por retiro obligatorio y las prestaciones por invalidez, incapacidad y fallecimiento, vinculadas al clasificador temático de género, que representa un tercio de los recursos destinados a la función de protección social de esta esfera prioritaria. Asimismo, destacan el programa de transferencias monetarias condicionadas por salud y educación, que tiene como principal objetivo mitigar la subalimentación y promover el acceso a los servicios de salud y a la educación de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema con menores de 15 años de edad y mujeres embarazadas, y el programa para el consumo adecuado de alimentos, que entrega a las familias vulnerables raciones de alimentos o transferencias monetarias para la compra de los mismos.

En Guatemala, la función de vivienda y servicios comunitarios abarca varios programas que se ejecutan a nivel de gobiernos locales, como los relacionados con el acceso al agua potable y el saneamiento público o con la creación, la mejora y el mantenimiento de los caminos para poblaciones vulnerables. En la esfera de la salud, destacan los programas de fomento de la salud, medicina preventiva y prevención de la mortalidad materna, así como los programas de prevención y control de las enfermedades de transmisión sexual y las enfermedades zoonóticas, entre otros. Estos programas buscan reducir el impacto negativo en la salud de las personas, principalmente entre las mujeres.

En Guatemala, los programas vinculados a la función de orden público y seguridad que tienen un enfoque de género están relacionados con la atención en los juzgados de paz, los tribunales de primera instancia y las salas de apelaciones, al igual que otros programas correspondientes al Organismo Judicial. También forma parte de esta función el programa Servicios de Seguridad a las Personas y su Patrimonio del Ministerio de Gobernación, que brinda servicios de atención y protección a las mujeres víctimas de violencia con asesoría y acompañamiento policial, atención a las personas agredidas, servicios de seguridad preventiva y del delito y servicios de asistencia técnica y capacitación en seguridad ciudadana y prevención comunitaria de la violencia.

En el Uruguay, la función de orden público y seguridad es la segunda más importante en lo que respecta a la cantidad de recursos destinados a la igualdad de género, dado que abarca el 4,6% de este gasto prioritario. En esta función destaca el Programa de Prevención y Represión del Delito, que incluye actividades destinadas a evitar y detener los delitos y brindar asistencia a las investigaciones de la justicia, así como a mantener la seguridad y la convivencia no violenta con un enfoque de género.

En el caso de México, en lo que respecta a la cantidad de recursos destinados a la igualdad entre mujeres y hombres, la segunda función de gobierno es la de educación, pues representa el 20% de este gasto prioritario. En esta función se destacan los distintos programas de becas de estudio, tanto para educación básica o media (Benito Juárez), superior (Jóvenes Escribiendo el Futuro y Becas Elisa Acuña) y de posgrado. Estos programas buscan incentivar el acceso, la permanencia y la conclusión educativa de las estudiantes a través de la concesión de becas.

⁹ En el caso de Guatemala, las cifras presentadas para 2021 difieren de las cifras oficiales publicadas en Guatemala, SEPREM (2021), dado que esta institución realizó un ajuste a los datos a partir de 2022. De acuerdo con Guatemala, SEPREM (2022), a raíz de un proceso de asistencia técnica se determinó que no todos los recursos notificados por el Ministerio de Gobernación estaban orientados a promover los derechos de las mujeres. Sin embargo, no se publicaron datos corregidos para 2021. En consecuencia, en el presente análisis se estimó el valor correspondiente al Ministerio de Gobernación para ese año sobre la base del ajuste oficial de 2022.



Otra función prioritaria en el gasto transversal con enfoque de género en México es la relativa a los asuntos económicos, que representa el 14% del total de las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres. En esta esfera destaca especialmente el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, que ofrece capacitación gratuita en empresas y centros de trabajo a personas de entre 18 y 29 años en situación de vulnerabilidad, a fin de facilitar su inserción laboral. Cabe señalar también el programa Producción para el Bienestar, que brinda acompañamiento técnico y apoyo directo a los productores en pequeña escala y grupos vulnerables para la inversión en actividades productivas.

Esta función de gobierno también es relevante en los recursos destinados a las políticas de género en la Argentina, pues representa el 10% de este gasto prioritario a nivel del gobierno nacional. En esta función destacan las iniciativas del Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, cuya finalidad es contribuir al empleo remunerado y que otorga prestaciones económicas individuales, de modo que los titulares del programa deben cumplir su contraprestación a través de la finalización de estudios, la formación laboral, la capacitación en oficios o la participación en proyectos socioproductivos, sociolaborales o sociocomunitarios.

En cuanto a la clasificación del gasto con enfoque de género según los distintos tipos de autonomías, se observa que en la Argentina, México y el Uruguay se invierten más recursos en financiar programas dirigidos a fortalecer la autonomía económica de las mujeres, dado que más del 70% del gasto se concentra en esa esfera. En cambio, en Guatemala destacan los programas vinculados a la autonomía física, que representan el 44% del gasto público destinado al clasificador temático de género (véanse el cuadro III.7 y el gráfico III.2).

Cuadro III.7

América Latina (4 países): gasto vinculado a políticas de género por tipo de autonomía, 2021
(En porcentajes del PIB)

	Argentina	Guatemala ^a	México ^b	Uruguay ^c
1. Autonomía física	0,502	0,380	0,026	0,052
1.1 Salud	0,030	0,143	0,022	0,002
1.2 Alimentación	0,436	0,081	0,000	0,002
1.3 Erradicación de la violencia de género	0,036	0,155	0,004	0,047
2. Autonomía económica	2,788	0,236	0,377	0,652
2.1 Políticas laborales	0,329	0,004	0,038	0,000
2.2 Sistemas de cuidado	0,000	0,008	0,009	0,108
2.3 Apoyo a los ingresos	2,459	0,099	0,248	0,540
2.4 Políticas para el desarrollo productivo	0,000	0,036	0,071	0,000
2.5 Otras políticas para la autonomía económica	0,000	0,090	0,011	0,003
3. Autonomía en la toma de decisiones	0,001	0,021	0,000	0,000
3.1 Cultura	0,001	0,020	0,000	0,000
3.2 Participación ciudadana	0,000	0,001	0,000	0,000
4. Transversal a las autonomías	0,003	0,224	0,104	0,007
4.1 Educación	0,001	0,073	0,100	0,007
4.2 Fortalecimiento de la igualdad y erradicación de la discriminación	0,002	0,127	0,004	0,000
4.3 Respeto de derechos	0,000	0,024	0,001	0,000
Total	3,295	0,861	0,507	0,710

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

Nota: En la Argentina, la cobertura de nivel de gobierno corresponde a administración nacional (administración central, instituciones de seguridad social y organismos descentralizados); en Guatemala, se incluyen la administración central, las entidades descentralizadas, autónomas y de la seguridad social, y los gobiernos locales; en México, se considera al gobierno federal, y en el Uruguay se incluye al gobierno central y el Banco de Previsión Social.

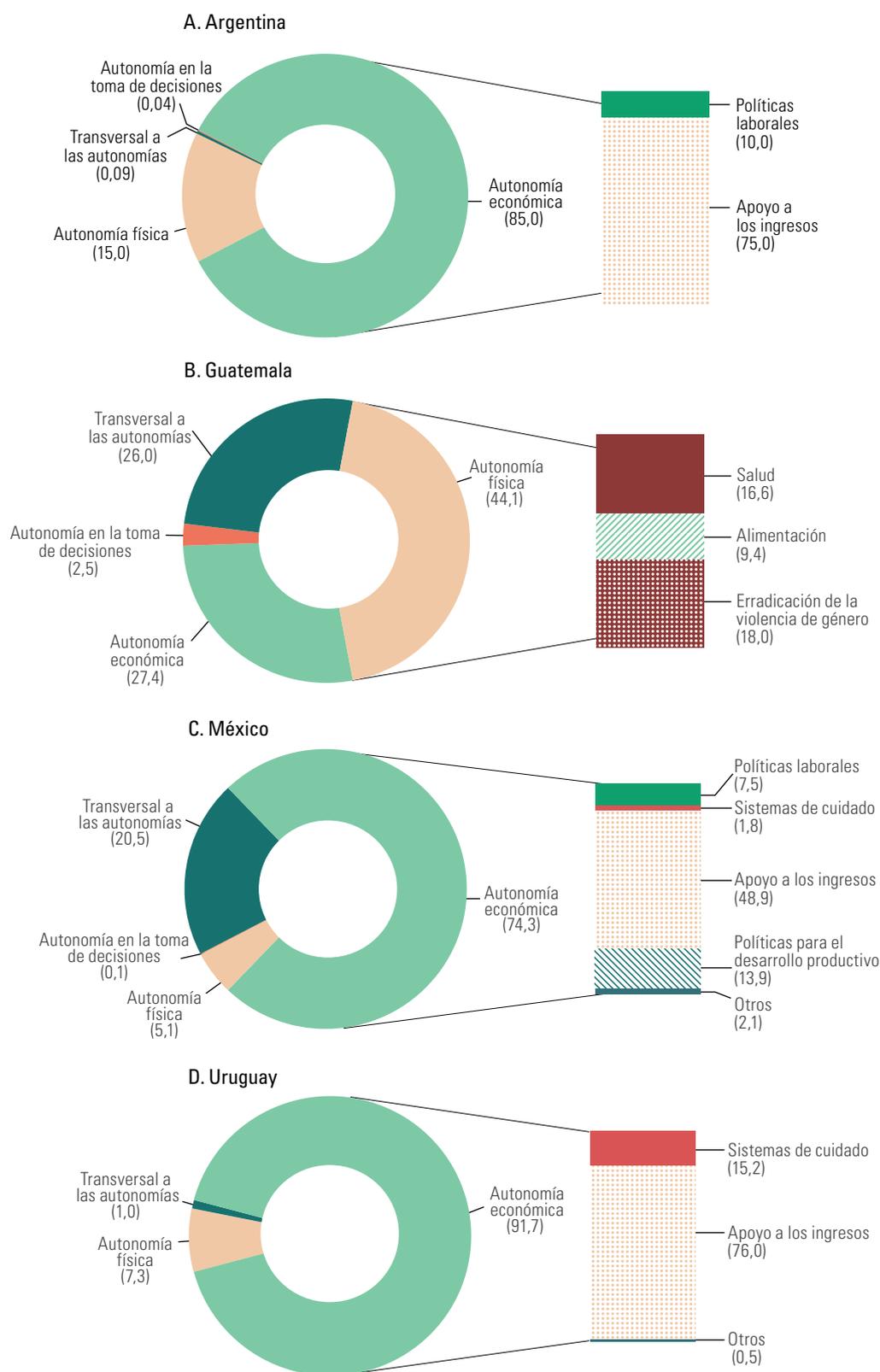
^a Las cifras de Guatemala son significativamente menores a las oficiales debido a que el valor notificado por los programas del Ministerio de Gobernación se ha ajustado de acuerdo con la corrección realizada por la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) a partir de 2022. Los datos corresponden al presupuesto vigente.

^b Las cifras obtenidas en México difieren levemente de las oficiales porque la metodología propuesta excluye parte de los gastos administrativos, como, por ejemplo, las actividades de apoyo administrativo.

^c En el Uruguay, además del gasto etiquetado del gobierno central (Proyectos 121 y 840), se han incluido el gasto no etiquetado (publicado en el Anexo sobre Políticas de Igualdad de Género de la *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal*) y algunos programas del Banco de Previsión Social (BPS).

Gráfico III.2

América Latina (4 países): participación relativa de las distintas autonomías en el total de gasto vinculado a políticas de género, 2021
(En porcentajes)



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



Respecto de la autonomía económica, es decir, las políticas que buscan fortalecer la capacidad de las mujeres para generar ingresos en igualdad de condiciones que los hombres, destacan las que apoyan los ingresos de las mujeres. En el caso de la Argentina, consisten fundamentalmente en las prestaciones previsionales por moratoria previsional y la asignación universal para protección social, mencionadas anteriormente, y en las pensiones no contributivas para madres de siete o más hijos en estado de vulnerabilidad social. En México, por su parte, tienen especial importancia las pensiones para el bienestar de las personas adultas mayores; mientras que en el Uruguay destacan las asignaciones familiares. En Guatemala, en esta subcategoría se incluyen el programa de transferencias monetarias condicionadas en salud y educación y las prestaciones previsionales del Instituto de Previsión Militar.

Asimismo, en lo que respecta a esta autonomía son importantes las iniciativas y programas relacionados con las políticas laborales, los sistemas de cuidado, el desarrollo productivo y la vivienda social, entre otros. Por ejemplo, en la Argentina, en la subcategoría de políticas laborales, se incluyen los recursos del programa Potenciar Trabajo, mencionado anteriormente, y el monotributo social; mientras que en México destaca el programa “ Jóvenes Construyendo el Futuro”. En los programas vinculados a los sistemas de cuidado, destaca el Uruguay, con un gasto del 0,11 % del PIB, debido principalmente a los subsidios de maternidad, paternidad y de cuidados pagados por el BPS y, en menor medida, a los recursos destinados al acceso a la educación inicial y a servicios de guarderías infantiles.

Respecto de las políticas para el desarrollo productivo con enfoque de género, destaca México, con los programas Sembrando Vida y Producción para el Bienestar y los programas de microcréditos que brindan financiamiento, asesoría y capacitación a mujeres microempresarias y microempresas familiares; así como los programas de precios, ya sea para garantizar un ingreso a los pequeños y medianos productores (programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos) o velar por que los productos de la canasta básica tengan precios asequibles para la población vulnerable (Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA). Los programas relacionados con el desarrollo productivo también son importantes en Guatemala; por ejemplo, el Programa de Apoyo a la Agricultura Familiar, que busca atender a la población rural en situación de pobreza y pobreza extrema, dando prioridad a las mujeres indígenas y campesinas, los Pueblos Indígenas y los pequeños productores rurales, entre otros, a través del fortalecimiento de las capacidades técnicas y de producción de alimentos; la tecnificación de la producción a partir de mejores prácticas; y la dotación de bienes agropecuarios e insumos, entre otras acciones. En el caso de Guatemala, cabe mencionar el Programa de Acceso a la Tierra llevado a cabo por el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), que tiene por objeto facilitar el acceso de los campesinos y campesinas a la tierra, de manera individual u organizada, a través de mecanismos financieros adecuados, así como promover el uso de los recursos naturales en esas tierras con criterios de sostenibilidad económica y ambiental, para reducir así la conflictividad derivada del acceso a la tierra y garantizar la paz.

Por su parte, los países que destinan mayores recursos a la autonomía física son la Argentina y Guatemala, que invierten el 0,50% y el 0,38% del PIB, respectivamente. En el caso del primero, destaca el programa Tarjeta Alimentar, que contribuye a la compra de alimentos por parte de familias en situación de vulnerabilidad. Asimismo, existen programas relacionados con la salud que tienen un enfoque de género, como el Programa de Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable y el programa

de intervenciones en salud perinatal, niñez y adolescencia, entre otros, así como los programas relacionados con la erradicación de la violencia de género, como el programa Formulación de Políticas contra la Violencia por Razones de Género. Este último incluye el Programa AcompañAR, que tiene como objetivo principal fortalecer la independencia económica de las mujeres y las personas LGBTI+ que sufran violencia de género. Para ello, otorga un apoyo económico equivalente al salario mínimo, vital y móvil durante seis meses consecutivos y brinda acompañamiento integral, así como acceso a atención psicosocial de forma coordinada con los gobiernos provinciales y locales.

En Guatemala, en el ámbito de la autonomía física los programas que más peso tienen se inscriben en la subcategoría de erradicación de la violencia de género, que por sí sola representa el 18% del gasto destinado a las cuestiones de género. Dentro de esta subcategoría se incluyen los programas de atención en los juzgados de primera instancia, de paz y de análisis criminalístico y forense —dependientes del Organismo Judicial— y los servicios de seguridad a las personas y su patrimonio, como se ha explicado anteriormente en el apartado relativo al análisis funcional. Aunque con un peso relativo menor en la subcategoría erradicación de la violencia, también se tienen en cuenta las iniciativas de la Defensoría de la Mujer Indígena y la Unidad de Control, Seguimiento y Evaluación de los Órganos Especializados en Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer, que tienen como principal objetivo la disminución y erradicación de la violencia contra la mujer. También corresponden a la autonomía física los programas relacionados con la esfera de la salud, como los citados anteriormente (17% del gasto en género), y los relativos a la alimentación, que abarcan el Programa de Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos (9%). Este último consiste en la entrega de raciones de alimentos, desayunos y almuerzos preparados, así como en el envío de transferencias monetarias condicionadas para la compra de alimentos a familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad por su situación de pobreza, pobreza extrema, crisis o emergencia.

En México, en el marco de esta autonomía, se destinan más recursos a los programas de atención a la salud en general, los programas específicos de salud materna, sexual y reproductiva y también los programas de vacunación. Asimismo, existen programas vinculados con la atención a la violencia de género, como el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos.

Por su parte, en el Uruguay, en el ámbito de la autonomía física las mayores erogaciones se dan en programas relacionados con la erradicación y la atención de la violencia de género, como el programa de prevención y represión del delito (que incluye las actividades destinadas a evitar y detener delitos, así como a auxiliar a la justicia en su investigación, mantener la seguridad y la convivencia no violenta aplicando un enfoque de género); la prestación de servicios de justicia en juzgados de género; y el programa de atención a la violencia basada en género e intrafamiliar, que ofrece equipos de atención tanto para las mujeres como para los varones agresores, servicios de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual, centros de estadía transitoria, alternativas habitacionales, capacitaciones, entre otros. También se incluyen los programas de atención a la salud, el financiamiento de métodos anticonceptivos y la vacuna contra el VPH, y el envío de alimentos a centros y refugios de mujeres.



El gasto asociado a la autonomía en la toma de decisiones es el menos significativo en los cuatro países analizados. Esta subcategoría abarca los programas que buscan fortalecer la participación cultural desde una perspectiva de género —como los programas de apoyo a las bibliotecas públicas, las actividades artísticas y la promoción de manifestaciones culturales—, así como los programas vinculados a la participación de las mujeres en la vida ciudadana —como las iniciativas de capacitación y educación para el ejercicio democrático de la ciudadanía o los programas para reforzar el liderazgo de las mujeres en la política—.

Por último, tal como señala el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL¹⁰, existen importantes interrelaciones entre las autonomías que reflejan el carácter integral de las políticas dirigidas a reducir las brechas de género. Así, en la categoría de programas que afectan transversalmente a todas las autonomías, además de la notable importancia del gasto en educación, destacan los programas relacionados con el fortalecimiento de la transversalidad de la perspectiva de género; las iniciativas para promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y la protección y defensa de los derechos humanos con perspectiva de género. Esta categoría tiene una mayor importancia relativa en Guatemala y México, donde representa el 26% y 21% del gasto total con enfoque de género, respectivamente.

2. Gasto público vinculado a personas con discapacidad

Entre los países analizados, tan solo la Argentina publica un análisis transversal del gasto para las personas con discapacidad, mientras que en México este grupo prioritario se incluye, junto con otros grupos, en el análisis transversal de los recursos destinados a atender a los grupos vulnerables. Por lo tanto, para cuantificar el gasto destinado a las personas con discapacidad en Guatemala, México y el Uruguay, se ha intentado seleccionar los principales programas a partir de la información oficial publicada. No obstante, es probable que dichos países cuenten con otros programas o iniciativas que no se hayan incluido en esta estimación, por lo que el presente ejercicio refleja un nivel mínimo de los recursos destinados a esa esfera prioritaria.

En 2021, el gasto público dirigido a las personas con discapacidad se situó en un 0,79% del PIB en la Argentina y un 0,11% del PIB en Guatemala, en tanto que en México fue del 0,18% del PIB y en el Uruguay del 1,29% del PIB. Este tipo de gasto representó más del 3% del gasto público total en la Argentina y el Uruguay, mientras que en Guatemala y México significó el 0,4% y el 0,6%, respectivamente (véase el cuadro III.8).

Al igual que ocurre con el gasto destinado a las cuestiones de género, el análisis transversal de las erogaciones para las personas con discapacidad por funciones de gobierno deja en claro la fuerte preponderancia de los programas en materia de protección social en los cuatro países, ya que su importancia relativa se sitúa entre el 77% y el 98% del gasto total en este grupo vulnerable (véanse el cuadro III.8 y el gráfico III.3).

¹⁰ Véase [en línea] <https://oig.cepal.org/es/>.

Cuadro III.8

América Latina (4 países): gasto transversal destinado a las personas con discapacidad según la clasificación funcional del gasto, 2021

(En porcentajes del PIB)

	Argentina	Guatemala	México	Uruguay
1. Servicios públicos generales	0,000	...	...	...
2. Defensa	0,000	...	...	...
3. Orden público y seguridad	0,000	...	0,0001	...
4. Asuntos económicos	0,002	0,000	0,001	0,002
5. Protección del medio ambiente	0,000	...	...	...
6. Vivienda y servicios comunitarios	0,000	...	0,0002	...
7. Salud	0,118	0,025	0,006	0,019
8. Actividades recreativas, cultura y religión	0,001	...	...	...
9. Educación	0,000	0,001	0,002	...
10. Protección social	0,666	0,087	0,169	1,266
Gasto en personas con discapacidad (en porcentajes del PIB)	0,79	0,11	0,18	1,29
Gasto en personas con discapacidad (en porcentajes del total)	3,4	0,4	0,6	3,9

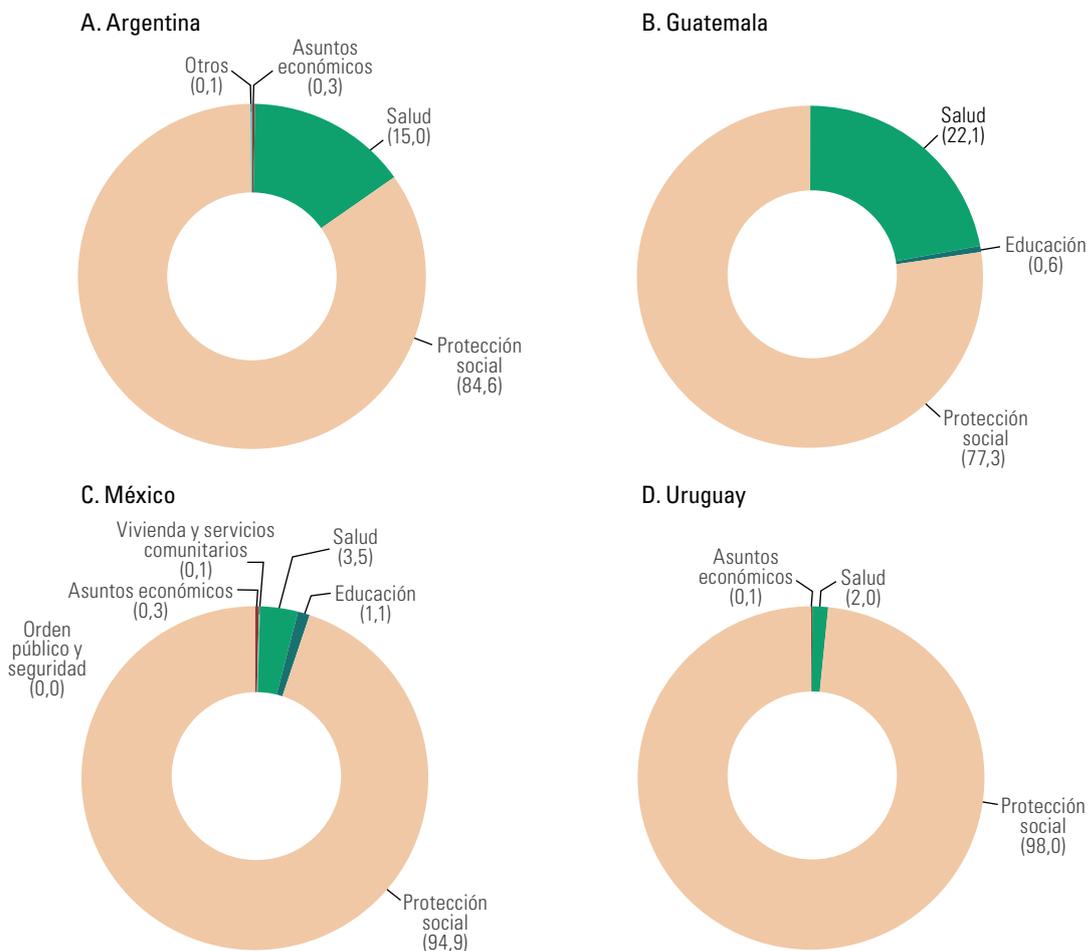
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Nota: En la Argentina, la cobertura de nivel de gobierno corresponde a administración nacional (administración central, instituciones de seguridad social y organismos descentralizados); en Guatemala, se incluyen la administración central, las entidades descentralizadas, autónomas y de la seguridad social, y los gobiernos locales; en México, se considera al gobierno federal, y en el Uruguay se incluye al gobierno central y el Banco de Previsión Social.

Gráfico III.3

América Latina (4 países): participación relativa de las funciones de gobierno en el total del gasto transversal destinado a personas con discapacidad, 2021

(En porcentajes)



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



En la Argentina, en la función de protección social destaca, en primer lugar, el pago de pensiones no contributivas por invalidez, que representa el 67% del gasto en discapacidad. Su objetivo es brindar asistencia económica a través de pensiones no contributivas a personas en estado de vulnerabilidad social, sin bienes, recursos o ingresos. En segundo lugar, se encuentran las asignaciones familiares, que representan el 16% del gasto dirigido a las personas con discapacidad.

En Guatemala, el 77% del gasto a favor de las personas con discapacidad corresponde a la función de protección social, y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) gestiona más del 80% del gasto total vinculado a la discapacidad, principalmente a través de las pensiones por invalidez, las prestaciones por accidentes y por enfermedad y las de carácter contributivo. La pensión por riesgo de invalidez asegura a los trabajadores que, a consecuencia de una enfermedad o accidente, desarrollen una incapacidad permanente que no les permita seguir desempeñando sus funciones. Además, el IGSS ofrece una cobertura a sus afiliados al otorgar prestaciones monetarias durante el período de suspensión laboral por incapacidad temporal, ya sea por accidente o enfermedad.

En México, en la función de protección social destaca, en primer lugar, el pago de pensiones, sobre todo de las pensiones de invalidez desembolsadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y de la pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente, ya que juntas representan el 70% del gasto en discapacidad. Esta última pensión es de carácter no contributivo y brinda un apoyo económico bimestral a las personas con discapacidad permanente en situación de vulnerabilidad, mientras que las primeras son pensiones contributivas para los asegurados del IMSS o del ISSSTE en caso de que desarrollen una discapacidad a raíz de un accidente o enfermedad fuera del entorno laboral. En segundo lugar, destacan los pagos de pensiones a asegurados del IMSS o del ISSSTE que hayan sufrido un accidente o enfermedad en el ejercicio de su trabajo, o debido a este, que implique una incapacidad parcial o total. Estos dos programas juntos representan un cuarto de los recursos destinados a las prestaciones a favor de las personas con discapacidad.

En el Uruguay, en esta función destaca el pago de jubilaciones y pensiones del BPS, en especial de las jubilaciones por invalidez y de la pensión no contributiva por invalidez, ya que juntas representan el 86% del gasto en discapacidad. Esta última es una prestación no contributiva que se abona mensualmente a las personas con discapacidad que carecen de recursos, mientras que las primeras corresponden a pensiones contributivas en caso de discapacidad.

La segunda función de gobierno que concentra más recursos para las personas con discapacidad en los cuatro países es la función de salud. En la Argentina, el 15% del total del gasto en este grupo prioritario corresponde a esta función, y destaca el gasto en atención médica para los beneficiarios de pensiones no contributivas. Este programa está destinado a personas con invalidez sin cobertura de obra social o medicina prepaga, es decir, ofrece una cobertura médica integral a los titulares de pensiones nacionales no contributivas que no la tengan y consiste en financiar, implementar y coordinar la atención médico-social de sus afiliados, tanto de los titulares de las pensiones no contributivas como de sus familiares a cargo que residan en la misma jurisdicción.

En los casos de Guatemala y México, en la función de salud, se ha considerado principalmente el gasto en hospitales o institutos para la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las personas con discapacidad, mientras que en el Uruguay se han tenido en cuenta las erogaciones en asistencia médica, lentes y prótesis del BPS.

En cuanto a la clasificación específica del gasto destinado a las personas con discapacidad, cabe destacar la importancia de los recursos destinados a fortalecer el capital humano y la generación de ingresos de este grupo vulnerable, debida

principalmente al volumen notable de los ingresos por pensiones y prestaciones por discapacidad en los cuatro países (véanse el cuadro III.9 y el gráfico III.4). Además, en el caso de la Argentina y el Uruguay, a ese monto se suman las asignaciones familiares por hijos con discapacidad, que consisten en transferencias monetarias por cada hijo con discapacidad a cargo del beneficiario. Según la información oficial, si se tienen en cuenta las asignaciones para trabajadores activos, pasivos y del sector público nacional en su conjunto, en la Argentina en 2021 se brindó cobertura a más de 285.000 hijos con discapacidad. Además, el 15% del gasto total en asignaciones familiares de activos, pasivos y del sector público nacional se destinó a las personas con discapacidad, mientras que el 4% del total de recursos del programa de asignaciones universales para protección social se dirigieron a las personas con discapacidad¹¹.

Si bien tienen una importancia relativa mucho menor en lo que respecta a la cantidad de recursos, esta categoría abarca también los programas de capacitación e inserción laboral dirigidos a los trabajadores con discapacidad. Por ejemplo, en el caso de México, se incluye el programa Jóvenes Construyendo el Futuro que, según el *Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022* de la Presidencia de la República (México, Presidencia de la República, 2022), logró que 4.025 personas con discapacidad participaran en un proceso de capacitación para el trabajo. A su vez, el Servicio Nacional de Empleo (SNE) prestó servicios de intermediación y movilidad laborales a través del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y, de acuerdo con el *Cuarto Informe de Gobierno*, en torno al 22% de todas las personas atendidas por la Red Nacional de Vinculación Laboral (RNVL) tenían una discapacidad.

Cuadro III.9

América Latina (4 países): gasto transversal destinado a las personas con discapacidad según principales categorías, 2021
(En porcentajes del PIB)

	Argentina	Guatemala	México	Uruguay
1. Salud, alimentación y asistencia	0,127	0,025	0,006	0,096
1.1 Salud	0,118	0,025	0,006	0,019
1.2 Alimentación	0,009	0,000	...	0,008
1.3 Asistencia a las personas con discapacidad	0,000	...	...	0,070
2. Capital humano y generación de ingresos	0,656	0,084	0,171	1,172
2.1 Educación	0,000	0,001	0,002	...
2.2 Políticas laborales	0,002	0,000	0,001	0,002
2.3 Sistemas de cuidado	0,000	0,000	0,000	...
2.4 Apoyo a los ingresos	0,654	0,083	0,168	1,170
2.5 Políticas para el desarrollo productivo	0,000	...	...	...
2.6 Otras políticas económicas	0,000	...	0,000	...
3. Desarrollo integral y derechos de las personas con discapacidad	0,004	0,003	0,0003	0,0179
3.1 Desarrollo integral de las personas con discapacidad	0,004	0,003	0,000	0,0179
3.2 Promoción y garantía de derechos	0,000	...	0,000	...
3.3 Erradicación de la discriminación y violencia	0,000	...	0,000	...
4. Accesibilidad	0,000	...	0,0001	...
4.1 Infraestructura especial por discapacidad	0,000	...	0,0001	...
Total	0,787	0,112	0,178	1,286

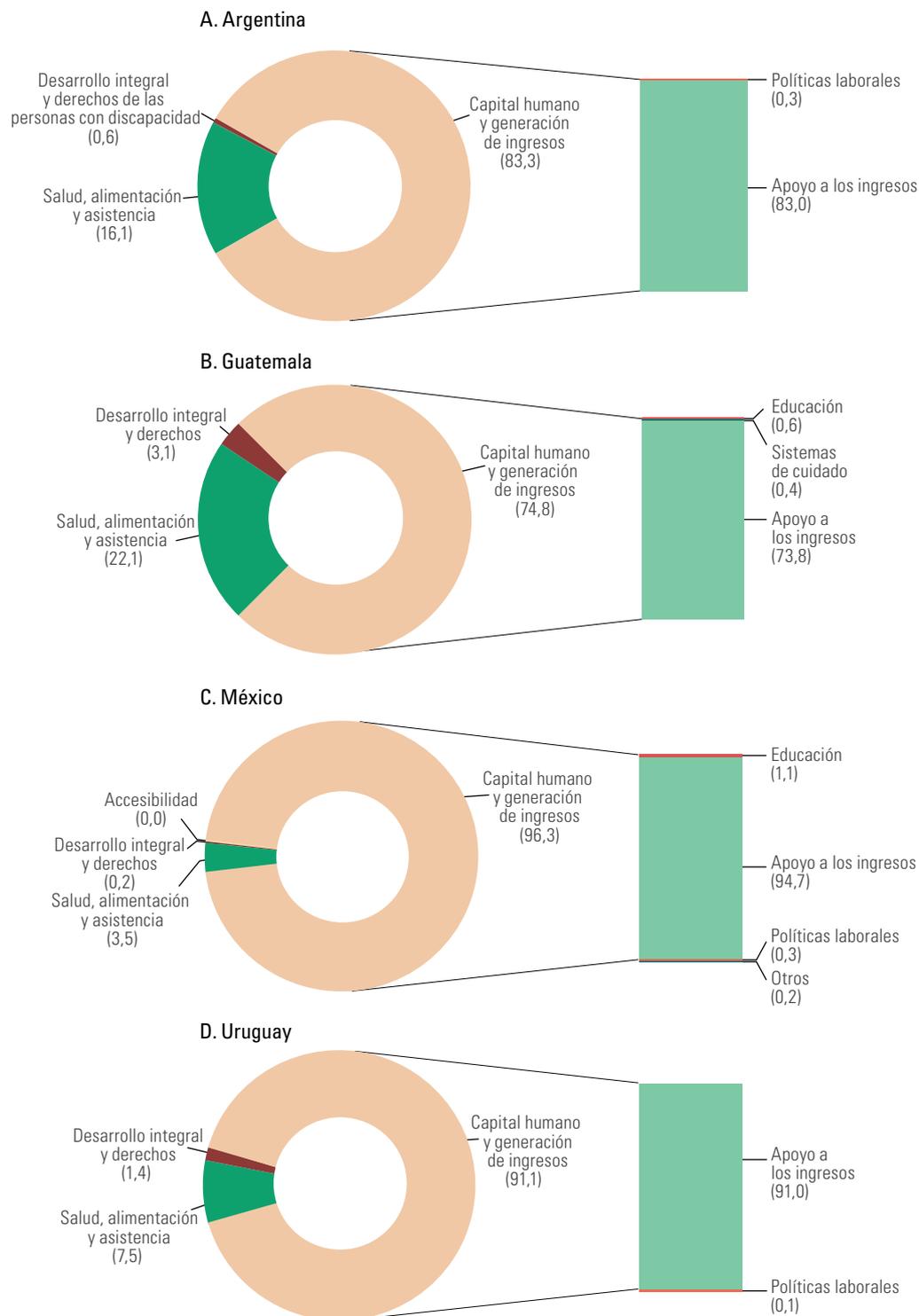
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Nota: En la Argentina, la cobertura de nivel de gobierno corresponde a administración nacional (administración central, instituciones de seguridad social y organismos descentralizados); en Guatemala, se incluyen la administración central, las entidades descentralizadas, autónomas y de la seguridad social, y los gobiernos locales; en México, se considera al gobierno federal, y en el Uruguay se incluye al gobierno central y el Banco de Previsión Social.

¹¹ Véase Argentina, Ministerio de Economía/Jefatura de Gabinete de Ministros (2022a).

Gráfico III.4

América Latina (4 países): participación relativa de las distintas categorías en el total del gasto transversal destinado a las personas con discapacidad, 2021
(En porcentajes)



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

Asimismo, en esta categoría se incluyen las erogaciones correspondientes a las políticas educativas que benefician a este grupo poblacional. Por ejemplo, en Guatemala se otorgan becas para niñas y mujeres adolescentes con discapacidad, y se consideran también las erogaciones relacionadas con la educación especial y la habilitación para la niñez con discapacidad. En México destaca la atención prestada a los estudiantes con discapacidad en el sistema público de educación superior del Tecnológico Nacional de México (TecNM), el Programa Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE) y el Programa Atención de Planteles Federales de Educación Media Superior con estudiantes con discapacidad (PAPFEMS).

Otra subcategoría abarca los sistemas de cuidado. En México, se consideran los pagos del Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (modalidad A), en el caso de los menores con discapacidad. Este programa ofrece un apoyo económico para los cuidados y la educación de los hijos que, en el caso de los niños con discapacidad, consiste en 3.600 pesos bimestrales y se otorga hasta un día antes de cumplir los 6 años. De acuerdo con México, Presidencia de la República (2022), entre septiembre de 2021 y junio de 2022, en la modalidad A se atendió a 238.722 madres y padres solos o tutores y se benefició a 250.331 niñas y niños, de los cuales 1.042 presentaban algún tipo de discapacidad.

La segunda categoría, en orden de importancia, corresponde a los servicios de salud, alimentación y asistencia prestados a las personas con discapacidad. En la Argentina, como se ha mencionado anteriormente, destacan la atención médica brindada a los beneficiarios de pensiones no contributivas y los recursos destinados al programa de la Tarjeta Alimentar. Este último consiste en una acreditación mensual de fondos a los titulares, que complementa el ingreso familiar para adquirir productos alimenticios de primera necesidad. Este programa está dirigido a familias en situación de vulnerabilidad social, especialmente los hogares con niños entre 0 y 14 años, las mujeres embarazadas y madres y padres con hijos con discapacidad de cualquier edad, que perciban la asignación universal por hijo, la asignación universal por embarazo para protección social o la asignación por hijo con discapacidad. Las tarjetas destinadas a personas con hijos con discapacidad suponen aproximadamente el 2% del gasto total de este programa¹².

En Guatemala y México, en esta categoría se incluyen las erogaciones para la atención y rehabilitación de las personas con discapacidad. De manera similar, en el Uruguay se contabilizan los recursos destinados a la atención de la dependencia y la discapacidad del Sistema Nacional Integrado de Cuidados - Protección Social, que ofrece, entre otros, el servicio de asistentes personales para que las personas con discapacidad puedan realizar las actividades de la vida diaria.

En los cuatro países, la siguiente categoría más importante abarca los programas relacionados con el desarrollo integral y los derechos de las personas con discapacidad como, por ejemplo, el asesoramiento a las personas con discapacidad, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas para fomentar la inclusión, el desarrollo integral y la prevención de la discriminación; las iniciativas para asegurar el cumplimiento de sus derechos y la aplicación de las convenciones internacionales; las actividades de concienciación y capacitación; la prestación de apoyo económico a las instituciones civiles que brindan servicios para el desarrollo integral de las personas con discapacidad, y otras políticas transversales que favorecen el desarrollo de las personas con discapacidad.

Por último, en la categoría de accesibilidad se considera el gasto público destinado a las iniciativas y obras que promueven la accesibilidad de la infraestructura física en las instalaciones públicas como, por ejemplo, la remodelación de los baños para las personas con discapacidad, la construcción de rampas, la instalación de semáforos con sonido y la elaboración de carteles con información en braille, entre otras. Sin embargo, en general, el nivel de desagregación de los datos disponibles no ha permitido cuantificar por separado los recursos destinados a este fin.

¹² Véase Argentina, Ministerio de Economía/Jefatura de Gabinete de Ministros (2022a).



3. Gasto público vinculado a los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes¹³

En 2021, el gasto público para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas alcanzó el 0,39% y el 0,45% del PIB en Guatemala y México, respectivamente. De ese modo, representó el 1,5% del gasto público total en ambos países (véase el cuadro III.10).

Cuadro III.10

América Latina (3 países): gasto destinado a los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes según la clasificación funcional del gasto, 2021
(En porcentajes del PIB)

	Guatemala ^a	México ^b	Uruguay ^c
1. Servicios públicos generales	0,002	0,000	...
2. Defensa	0,000	0,000	...
3. Orden público y seguridad	0,013	0,000	...
4. Asuntos económicos	0,030	0,030	0,003
5. Protección del medio ambiente	0,000	0,000	...
6. Vivienda y servicios comunitarios	0,031	0,029	...
7. Salud	0,004	0,070	...
8. Actividades recreativas, cultura y religión	0,005	0,000	...
9. Educación	0,309	0,064	0,001
10. Protección social	0,000	0,253	0,000
Gasto en población indígena o afrodescendiente (en porcentajes del PIB)	0,393	0,447	0,004
Gasto en población indígena o afrodescendiente (en porcentajes del gasto total)	1,5	1,5	0,02

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

Nota: No fue posible presentar las estadísticas de gasto público por separado para la población indígena y la afrodescendiente, debido a la disponibilidad de la información. En México, varios programas incluidos en el anexo transversal sobre erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas tienen como población objetivo o grupos prioritarios tanto a los Pueblos Indígenas como a las personas afrodescendientes. En Guatemala, se incluyen en el presupuesto temático para Pueblos Indígenas los programas asociados con las personas mayas, xincas y garífunas (afrodescendientes e indígenas caribeños). En Guatemala la cobertura de nivel de gobierno incluye a la administración central, las entidades descentralizadas, autónomas y de la seguridad social y los gobiernos locales; en México, se considera al gobierno federal, y en el Uruguay se incluye al gobierno central.

^a Las cifras de Guatemala difieren de las oficiales, publicadas en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), debido a que aquí se ha ajustado el valor notificado por los programas del Ministerio de Gobernación de acuerdo con el ajuste oficial realizado a partir de 2022. Los datos corresponden al presupuesto vigente.

^b Las cifras obtenidas en México difieren levemente de las oficiales porque la metodología propuesta deja fuera parte de los gastos administrativos como, por ejemplo, las actividades de apoyo administrativo.

^c El Uruguay no realiza un análisis transversal oficial del gasto sobre esta temática. Aquí solo se considera el gasto vinculado con la población afrodescendiente, aunque el nivel de desagregación de los datos oficiales disponibles no permite determinar todas las actividades e iniciativas dirigidas a este grupo prioritario, por lo que este valor podría haberse subestimado.

En el Uruguay, se estima que en 2021 el gasto público dirigido a la población afrodescendiente fue del 0,004% del PIB, es decir, un 0,02% del gasto total del gobierno central. Sin embargo, al igual que ocurría en el caso de las personas con discapacidad, este país no realiza un análisis transversal oficial, por lo que se han intentado determinar los principales programas desplegados en esta esfera a partir de la información oficial publicada. Aun así, este valor podría haberse subestimado, pues el nivel de desagregación de los datos disponibles no permite establecer todas las actividades e iniciativas dirigidas a este grupo prioritario.

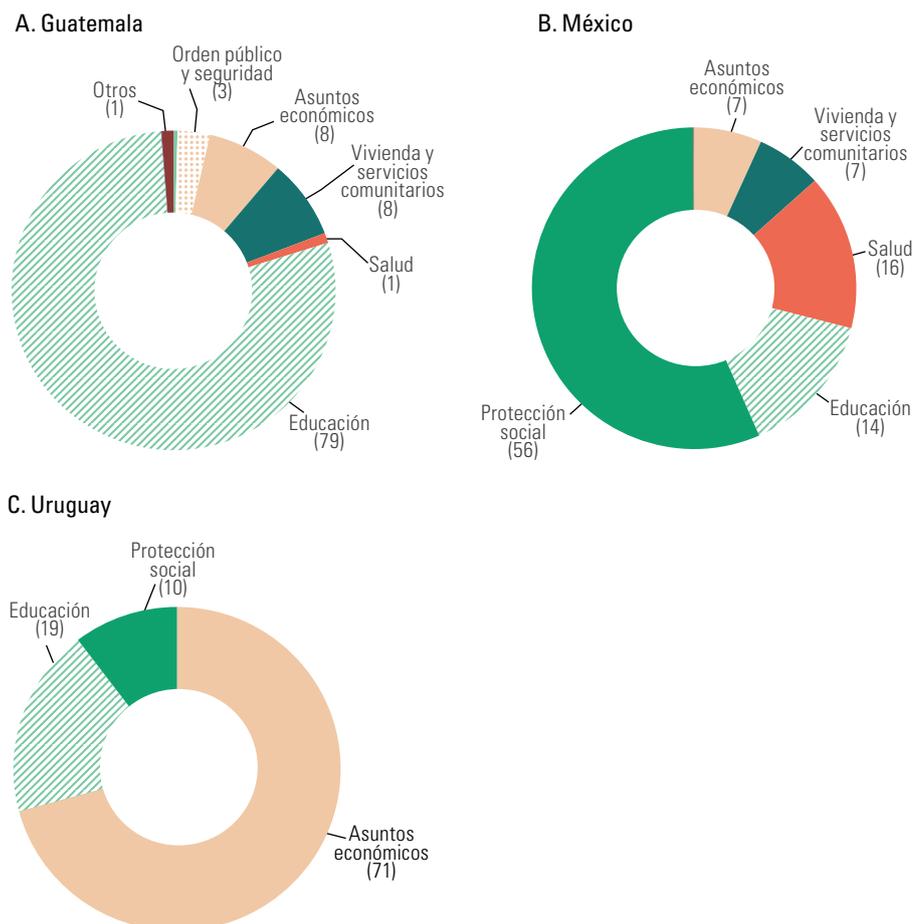
¹³ En el caso de México, varios programas —incluidos en las estadísticas oficiales del anexo transversal sobre erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas— tienen como población objetivo o grupos prioritarios a los Pueblos Indígenas y a los afrodescendientes. En Guatemala, el presupuesto temático a favor de los Pueblos Indígenas comprende los programas relacionados con las personas mayas, xincas y garífunas (afrodescendientes e indígenas caribeños); mientras que las cifras que se presentan para el Uruguay solo tienen en cuenta el gasto vinculado a la población afrodescendiente. No se incluye a la Argentina, debido a que no se cuenta con información lo suficientemente detallada para realizar este análisis transversal dado que, al momento de elaboración de este capítulo (marzo de 2023), el Gobierno argentino se encontraba en pleno proceso de trabajo con las 13 instituciones vinculadas a esta temática (en cumplimiento de la Circular 1/2022 de la Oficina Nacional de Presupuesto) y esperaba contar con un presupuesto etiquetado en esta temática para el segundo trimestre de 2023.

La distribución del gasto destinado a la población indígena o afrodescendiente entre las distintas funciones de gobierno difiere en los países analizados (véanse el cuadro III.10 y el gráfico III.5).

Gráfico III.5

América Latina (3 países): participación relativa de las funciones de gobierno en el total del gasto destinado a los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes, 2021

(En porcentajes)



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

En Guatemala, el análisis de las vinculaciones del gasto público al clasificador temático de Pueblos Indígenas muestra que la categoría funcional más relevante es educación, puesto que representa el 79% del gasto destinado a este grupo de población. En este ámbito, los programas de educación multicultural y bilingüe de la administración central suponen el 69% del gasto dirigido a los Pueblos Indígenas. Esta cifra no resulta sorprendente si se tiene en cuenta la diversidad cultural de los pueblos que habitan ese país. Según el Censo Nacional de 2018, el 43,75% de la población guatemalteca es de origen indígena. La mayor parte de los fondos relacionados con los Pueblos Indígenas en el ámbito de la educación se destinan a financiar la educación preprimaria y primaria.

La vivienda y los asuntos comunitarios, cuyos responsables son principalmente los gobiernos locales, constituyen la segunda función más importante. En ella se incluyen los programas de construcción y mantenimiento de carreteras, movilidad urbana, espacios públicos y acceso al agua potable y el saneamiento básico, entre otros.



A continuación se encuentra la función de asuntos económicos. En este caso, los mayores recursos ejecutados corresponden a los programas de FONTIERRAS, como el programa de acceso a la tierra que, a través de créditos y subsidios, facilita la compra o el arrendamiento de tierras con vocación agropecuaria y forestal a las familias campesinas guatemaltecas en situación de pobreza, sin tierras o con tierras insuficientes. Este organismo descentralizado también vincula al clasificador temático relativo a los Pueblos Indígenas el Programa de Desarrollo de Comunidades Agrarias Sostenibles, que brinda asesoramiento técnico sobre cómo gestionar los bienes y servicios para proteger los recursos hídricos, conservar los suelos, utilizar las plantaciones forestales, proteger los bosques y delimitar por zonas los territorios destinados a proyectos productivos, además de otorgar subsidios para la compra de alimentos y aportar capital de trabajo para ejecutar dichos proyectos. Asimismo, se incluye el programa de FONTIERRAS sobre regularización de procesos de adjudicación de tierras del Estado, que beneficia a familias campesinas con certeza jurídica a través de la regularización y adjudicación de tierras del Estado para que puedan desarrollar alguna actividad productiva.

Es importante señalar que, en el caso de Guatemala, las cifras oficiales del clasificador temático de Pueblos Indígenas no incluyen información de los programas ejecutados bajo la órbita de ministerios o instituciones que son muy relevantes para disminuir las desigualdades que afectan a este segmento de la población. De este modo, omite los gastos ejecutados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social o el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, ya que ninguno de ellos publica información en los clasificadores temáticos del SICOIN¹⁴. Igualmente, dentro del clasificador relativo a los Pueblos Indígenas, la base de datos utilizada tampoco incluye ciertos programas del Ministerio de Desarrollo Social que podrían estar vinculados a este grupo prioritario. Por eso, los datos presentados para este país (véanse el cuadro III.10 y el gráfico III.5) no están completos y pueden haberse subestimado, sobre todo en lo que respecta a las funciones de salud, protección social y asuntos económicos. La única información de la que se dispone sobre el ámbito de la salud corresponde a los gobiernos locales, ya que se encuentra publicada en la base para la notificación de egresos con enfoque temático de los gobiernos locales.

En México, el análisis transversal de las erogaciones para el desarrollo integral de las comunidades y los pueblos indígenas por funciones de gobierno muestra que, al igual que ocurría con las cuestiones de género y las personas con discapacidad, los programas en materia de protección social son los más relevantes, ya que esta función abarca el 56% del gasto total en este grupo de población. En el marco de esta función, un tercio de los recursos totales se destinan al pago de las pensiones para el bienestar de las personas de 65 años o más, pues la mayoría viven en situación de pobreza y carecen de acceso a un sistema de protección social. También es importante la cantidad de recursos destinados al programa Sembrando Vida (19% del total), que brinda acompañamiento técnico agrícola con un enfoque intercultural, así como apoyos económicos y en especie para que campesinas y campesinos puedan aumentar la productividad de las tierras y lograr la autosuficiencia alimentaria y agroforestal.

A continuación, le sigue el gasto en la función de salud, que en México corresponde a casi el 16% de las erogaciones a favor de este grupo prioritario. En esta función destaca el Programa Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral, que opera preferentemente en regiones, municipios y localidades con un bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) y niveles elevados o muy elevados de marginación.

¹⁴ A diferencia del gasto vinculado a las cuestiones de género, donde las cifras correspondientes a estos ministerios pudieron obtenerse a partir de la información publicada por el ente rector de esa temática (SEPREM), esto no fue posible en lo que respecta a los programas relacionados con el desarrollo de los Pueblos Indígenas, dado que no se encontraron informes disponibles publicados por el ente rector de esta temática, a saber, el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA). No obstante, se pudo incluir la información del Fondo de Tierras (FONTIERRAS) que no estaba disponible en la base del SICOIN y que fue obtenida del informe temático de esta institución descentralizada, publicado por el Ministerio de Finanzas Públicas.

En México, otra función prioritaria en lo que respecta al gasto transversal para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas es la educación, que abarca el 14% de este gasto prioritario. Aquí, destacan el programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez, que ofrece becas de estudio tanto para educación básica, media o superior, y el Programa de Apoyo a la Educación Indígena, que presta servicios de alimentación, hospedaje, becas y actividades complementarias a estudiantes de entre 5 y 29 años inscritos en escuelas públicas de todos los niveles y pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

Las funciones relativas a asuntos económicos y vivienda y servicios comunitarios suponen cada una el 7% del total de las erogaciones relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas. Destaca el programa Producción para el Bienestar, que brinda acompañamiento técnico y acceso a financiamiento y da prioridad a los pequeños productores y grupos vulnerables, como los pueblos yaquis o los ubicados en zonas prioritarias. En lo que respecta a la función de vivienda y servicios comunitarios, destacan los recursos destinados al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), que comprende las obras e iniciativas desplegadas en beneficio de la población residente en las zonas de atención prioritaria, las localidades con alto y muy alto grado de rezago social o la población en situación de pobreza extrema en rubros como el agua potable, el alcantarillado, el drenaje y las letrinas, la electrificación, la infraestructura básica educativa o de salud, el mejoramiento de vivienda y la urbanización.

En el Uruguay, el análisis de las erogaciones a favor de la población afrodescendiente, desglosadas por funciones de gobierno, muestra que los programas relacionados con los asuntos económicos son los más relevantes, ya que el 71% del total del gasto destinado a este grupo vulnerable corresponde a esta función. Este monto incluye una estimación de los gastos incurridos por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) en cursos de capacitación y calificación en los que participan personas afrodescendientes, de acuerdo con el cupo establecido en la Ley núm. 19122¹⁵.

La Ley núm. 19122 de acciones afirmativas para las personas afrodescendientes establece normas para favorecer la participación de la población afrodescendiente en las esferas educativa y laboral, entre las que se destacan:

- En el sector público, el 8% de los puestos de trabajo vacantes en un año deben ser ocupados por personas afrodescendientes previo llamado público.
- El INEFOP debe determinar un cupo no inferior al 8% para la población afrodescendiente en los diversos programas de capacitación y calificación que implemente.
- Las becas de posgrado Carlos Quijano¹⁶, de aplicación nacional y en el exterior, deben asignar al menos un 30% de los fondos a personas afrodescendientes.
- Los sistemas de becas y apoyos estudiantiles a nivel nacional y departamental deben incorporar cupos para personas afrodescendientes.

El cumplimiento de la Ley en relación con los cupos mínimos a la hora de conceder becas de estudio se ve reflejado en la importancia relativa de la función educación en el gasto para la población afrodescendiente, ya que representa el 19% de dicho gasto prioritario. Aquí se considera una estimación del gasto en becas destinado a la población afrodescendiente, teniendo en cuenta que, según la Rendición de Cuentas del Inciso 11 relativo al Ministerio de Educación y Cultura, en 2021 se otorgaron 10.04 becas

¹⁵ Para la estimación se consideró un ponderador del 11,7%, ya que según Uruguay, OPP (2019) es el porcentaje de beneficiarios afrodescendientes que participan en los cursos del INEFOP.

¹⁶ Becas de ayuda económica para la realización de estudios de posgrado, doctorados, maestrías, especializaciones y diplomas en instituciones nacionales o extranjeras.



de enseñanza media en todo el territorio nacional, de las cuales el 20% benefició a personas afrodescendientes, al tiempo que se concedieron 16 becas a estudiantes uruguayos de posgrado, entre los cuales había tres personas afrodescendientes (19%) (Uruguay, 2021).

A continuación, se encuentra el gasto en la función de protección social, que comprende el 10% de las erogaciones destinadas a este grupo prioritario. En esta función se incluye el gasto de la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes del Ministerio de Desarrollo Social, que tiene por objeto aplicar una serie de acciones afirmativas para promover políticas que mejoren la calidad de vida de las personas afrodescendientes.

En cuanto a la clasificación específica del gasto destinado al desarrollo integral de la población indígena o afrodescendiente, en los tres países se aprecia la importancia relativa de los recursos dirigidos a fortalecer el capital humano y la generación de ingresos de este grupo vulnerable (véanse el cuadro III.11 y el gráfico III.6).

Cuadro III.11

América Latina (3 países): gasto destinado a los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes según las principales categorías, 2021
(En porcentajes del PIB)

	Guatemala ^a	México ^b	Uruguay ^c
1. Salud y alimentación	0,004	0,081	...
1.1 Salud	0,004	0,070	...
1.2 Alimentación	0,000	0,011	...
2. Capital humano y generación de ingresos	0,317	0,322	0,003
2.1 Educación	0,309	0,064	0,001
2.2 Políticas laborales	0,001	0,000	0,003
2.3 Sistemas de cuidado	0,000	0,000	...
2.4 Apoyo a los ingresos	0,000	0,147	...
2.5 Políticas para el desarrollo productivo	0,006	0,110	...
2.6 Otras políticas económicas	0,001	0,000	...
3. Desarrollo integral, derechos y cultura indígena	0,017	0,008	0,0004
3.1 Desarrollo integral de los Pueblos Indígenas	0,000	0,008	0,0004
3.2 Promoción y garantía de derechos	0,000	0,000	...
3.3 Erradicación de la discriminación y la violencia	0,013	0,000	...
3.4 Protección de la cultura indígena	0,004	0,000	...
4. Derecho a la tierra, vivienda e infraestructura	0,054	0,036	...
4.1 Derecho a la tierra y vivienda digna	0,023	0,002	...
4.2 Infraestructura social	0,000	0,029	...
4.3 Otros proyectos de infraestructura	0,031	0,005	...
Total	0,393	0,447	0,004

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

Nota: No fue posible presentar las estadísticas de gasto público por separado para la población indígena y la afrodescendiente debido a la disponibilidad de la información. En México, varios programas incluidos en el anexo transversal sobre erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas tienen como población objetivo o grupos prioritarios tanto a los Pueblos Indígenas como a las personas afrodescendientes. En Guatemala, se incluyen en el presupuesto temático para Pueblos Indígenas los programas asociados con las personas mayas, xincas y garífunas (afrodescendientes e indígenas caribeños). En Guatemala la cobertura de nivel de gobierno incluye a la administración central, las entidades descentralizadas, autónomas y de la seguridad social y los gobiernos locales; en México, se considera al gobierno federal, y en el Uruguay se incluye al gobierno central.

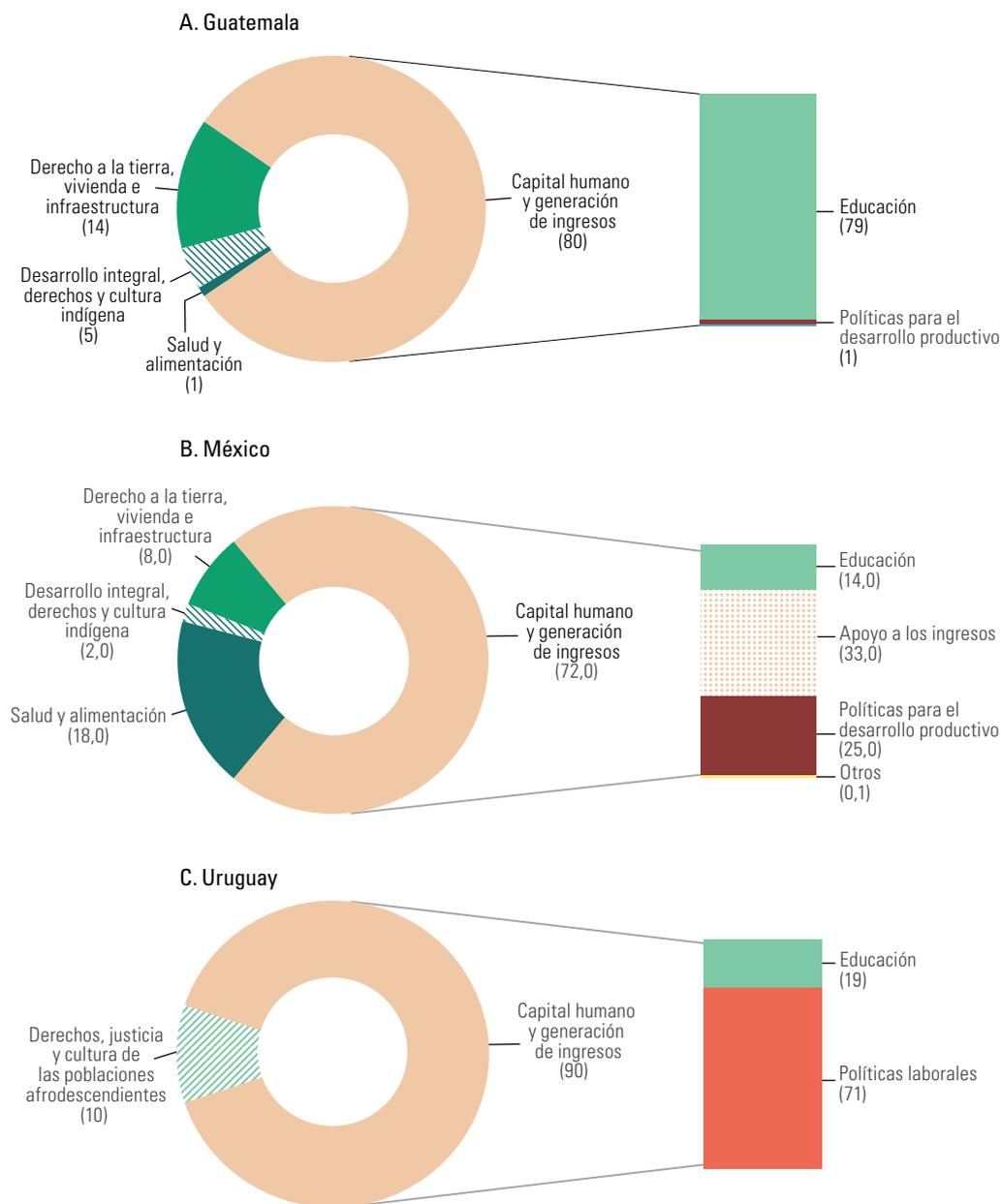
^a Las cifras de Guatemala difieren de las oficiales, publicadas en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), debido a que aquí se ha ajustado el valor notificado por los programas del Ministerio de Gobernación de acuerdo con el ajuste oficial realizado a partir de 2022. Los datos corresponden al presupuesto vigente.

^b Las cifras obtenidas en México difieren levemente de las oficiales porque la metodología propuesta deja fuera parte de los gastos administrativos como, por ejemplo, las actividades de apoyo administrativo.

^c El Uruguay no realiza un análisis transversal oficial del gasto sobre esta temática. Aquí solo se considera el gasto vinculado con la población afrodescendiente, aunque el nivel de desagregación de los datos oficiales disponibles no permite determinar todas las actividades e iniciativas dirigidas a este grupo prioritario, por lo que este valor podría haberse subestimado.

Gráfico III.6

América Latina (3 países): participación relativa de las principales categorías en el total del gasto destinado a los Pueblos Indígenas y personas afrodescendientes, 2021
(En porcentajes)



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

En Guatemala, esta categoría representa el 80% del gasto total a favor de los Pueblos Indígenas. La subcategoría de educación es la más relevante debido a los recursos invertidos en los programas de educación preprimaria y primaria bilingües y multiculturales a cargo de la administración central. La educación bilingüe intercultural es una modalidad educativa planificada y elaborada en dos idiomas —la lengua materna o primer idioma y el español—, que promueve la convivencia entre personas de diferentes culturas y está dirigida a los cuatro Pueblos Indígenas que cohabitan en el país: mayas, garífunas, xinkas y ladinos. Entre las actividades desplegadas en el marco



del programa destacan la prestación de servicios de educación preprimaria y primaria bilingüe e intercultural, la provisión de textos escolares y material educativo bilingüe y la prestación de servicios de formación y profesionalización a los docentes de esta modalidad de educación. En esta subcategoría también se incluyen los programas del Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA), que brinda alternativas educativas a las personas de 15 años o más que estén interesadas en aprender a leer y escribir o en continuar y completar la educación primaria, y ofrece asistencia tanto en idioma español como en idiomas maya, garífuna y xinca.

En México, la importancia de la categoría de capital humano y generación de ingresos obedece a los desembolsos significativos destinados a las Pensiones para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, así como a un conjunto de programas, ya mencionados anteriormente, que buscan fortalecer el desarrollo productivo (Sembrando Vida, Producción para el Bienestar, Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, etc.). En el Uruguay, la mayor participación de esta categoría se debe tanto a los cursos de capacitación laboral ofrecidos por el INEFOP como a las becas para educación media y de postgrado destinadas a las personas afrodescendientes.

En México, la segunda categoría en orden de importancia es la salud y alimentación que, además del Programa Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social, abarca el Programa IMSS-Bienestar y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), componente Asistencia Social. Este último consiste en transferencias de recursos a los distintos estados para la prestación de asistencia social, como desayunos escolares, apoyos alimentarios y raciones nutritivas para la población en condiciones de pobreza extrema. En el caso de Guatemala, tal y como se ha explicado anteriormente, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social no notifica los programas vinculados al clasificador temático relativo a la población indígena, por lo que no se dispone de información completa a ese respecto.

La categoría que abarca los programas vinculados con el derecho a la tierra, el acceso a una vivienda digna y los programas de infraestructura también es significativa en Guatemala y México. Por ejemplo, en el primero destacan —por la cantidad de recursos asignados— los programas de FONTIERRAS descritos anteriormente y algunos programas de infraestructura ejecutados a nivel de los gobiernos locales. En México se incluyen el FISMDF ya citado, proyectos de construcción o mantenimiento de carreteras alimentadoras y caminos rurales, programas de apoyo a la vivienda social (como el Programa Nacional de Reconstrucción), el Programa de Procuración de Justicia Agraria (que contribuye a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra) y el Programa de Atención a Conflictos Agrarios, que busca dar solución a las controversias ancestrales por la propiedad y posesión de la tierra rural.

En la categoría de desarrollo integral, derechos y cultura indígena, los programas más significativos en Guatemala tienen relación con la lucha contra la discriminación y la violencia, como el Programa de Servicios de Seguridad a las Personas y su Patrimonio, que presta atención a las personas que sufren violencia y ofrece servicios de seguridad preventiva y del delito en condiciones de igualdad de acceso, y las iniciativas desplegadas desde la Defensoría de la Mujer Indígena. Asimismo, destacan ciertos programas relacionados con la protección de la cultura de los Pueblos Indígenas, los servicios de salvaguardia y difusión de su patrimonio, el fomento de la participación y representación de la ciudadanía multicultural, las acciones de reconocimiento positivo de la diversidad cultural y los programas de desarrollo de los idiomas mayas.

En México, se incluye, por ejemplo, el Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (PROBIPI), que busca contribuir al desarrollo integral y al bienestar común de los Pueblos Indígenas y afroamericanos; el programa Planeación y Articulación de la Acción Pública hacia los Pueblos Indígenas, que se ocupa de las actividades de

promoción y coordinación de las políticas públicas para el desarrollo de estos pueblos y comunidades; el programa Educación y Cultura Indígena, que realiza acciones para la preservación y el desarrollo de las lenguas indígenas, y otros programas que incluyen medidas para asegurar la protección, defensa y promoción de los derechos humanos de las comunidades y los Pueblos Indígenas. En el caso del Uruguay, esta categoría comprende el gasto de la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes del Ministerio de Desarrollo Social, mencionado anteriormente.

Por último, de acuerdo con los hallazgos de un estudio reciente publicado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) sobre el Uruguay (Aloisio y Rivero, 2022), parece importante fortalecer la normativa y las capacidades de los mecanismos de equidad racial a nivel de la administración central, dado que en las últimas décadas la mayor parte de la legislación nacional ha hecho hincapié en las políticas que reconocen la identidad de las personas afrodescendientes, por delante de aquellas centradas en la redistribución de los recursos económicos. En este sentido, en el estudio se destaca que sería recomendable reconsiderar la implementación de la Ley núm. 19122, puesto que no ha resultado eficaz en lo que respecta a la inclusión laboral de las personas afrodescendientes, y se limita a la provisión de oportunidades en el sector público, sin contemplar incentivos en el sector privado. También se considera importante fortalecer las becas dirigidas a jóvenes y adultos afrodescendientes en la educación secundaria y terciaria, con el fin de mejorar su posicionamiento en el mercado laboral y disminuir la brecha educativa racial.

4. Gastos tributarios con fines sociales vinculados a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad

Los países pueden usar el sistema tributario como instrumento de la política social con el fin de reducir las desigualdades vinculadas con el género, la discapacidad y las diferencias étnicas o raciales. Según la OCDE (2019), las medidas tributarias con efectos sociales son aquellas que pueden considerarse un sustituto de las prestaciones en efectivo, dado que cumplen la misma función de política que el pago de transferencias (por ejemplo, los créditos fiscales por hijos a cargo) o también aquellas que estimulan la provisión privada de prestaciones sociales (como una desgravación fiscal para la concesión de planes de salud privados o para las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro).

El costo de estos tratamientos tributarios diferenciados puede estimarse sobre la base de la recaudación no percibida a consecuencia de estas medidas tributarias especiales, y pueden consistir en exenciones (ingresos que se excluyen de la base imponible); deducciones (montos que reducen la base imponible); créditos fiscales (cantidades que se restan de la obligación tributaria a pagar); alícuotas reducidas (tasas impositivas más bajas para productos, sectores económicos o grupos específicos de la población, como las personas con discapacidad); y diferimientos tributarios (postergación de la obligación tributaria en el tiempo, como los sistemas de amortización acelerada).

Los gastos tributarios con fines sociales relacionados con la perspectiva de género, la discapacidad y la población indígena o afrodescendiente se estiman entre el 0,9% y el 1,7% del PIB, de acuerdo con los informes oficiales sobre gastos tributarios de los países analizados (véase el cuadro III.12).



Cuadro III.12

América Latina (4 países): gastos tributarios con fines sociales relacionados con la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad según tipo de impuesto, 2021
(En porcentajes del PIB)

	Argentina	Guatemala	México	Uruguay
Impuesto sobre la renta empresarial	0,09	0,10	0,02	0,06
Impuesto sobre la renta personal	...	0,12	0,41	0,01
IVA	0,83	1,07	1,27	1,38
Otros impuestos	...	0,01	...	0,01
Total	0,93	1,28	1,70	1,45

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

En la Argentina, la mayor renuncia recaudatoria está relacionada con la tasa reducida del IVA en carnes, frutas, legumbres y hortalizas frescas, que explica el 35% del total de las pérdidas de recaudación por medidas tributarias asociadas a los grupos prioritarios. Además, existen otros beneficios tributarios con fines sociales en el caso del IVA que son considerables, como la exención para prestaciones médicas a obras sociales y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), que explica el 21% de las pérdidas totales de recaudación asociadas a los grupos prioritarios. El 90% de los gastos tributarios totales en los grupos prioritarios corresponden a tratamientos diferenciales en el IVA. Asimismo, en este país existen tratamientos preferenciales en el impuesto sobre la renta empresarial, que están vinculados a los grupos prioritarios examinados, como la exención en el pago del impuesto a las ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas, que representa el 10% del total de las pérdidas de recaudación por medidas tributarias asociadas a estos grupos prioritarios.

Los mayores gastos tributarios con fines sociales en Guatemala están relacionados con la exención del IVA en las ventas de alimentos inferiores a 100 quetzales en los mercados, que corresponde a más del 58% del total de las pérdidas de recaudación por medidas tributarias vinculadas con los grupos prioritarios. Además, existen otros beneficios tributarios con fines sociales en el caso del IVA, como las exenciones en la venta de viviendas y lotes de menor valor y tamaño, la compraventa de medicamentos genéricos y retrovirales, y la matrícula, colegiatura, derechos y transporte en los centros educativos públicos y privados. Guatemala también otorga exenciones en el impuesto sobre la renta empresarial, entre otros, a centros educativos privados e instituciones de asistencia social, así como exenciones en el impuesto sobre la renta personal para empleados en relación de dependencia (indemnizaciones o pensiones por muerte o incapacidad) y subsidios para salud, vivienda, educación y alimentación a personas físicas. Las exenciones en ambos impuestos representan el 17% de los gastos tributarios con fines sociales. Además, existen exenciones en otros impuestos, como las correspondientes al impuesto específico a la distribución de combustibles y al impuesto de circulación de vehículos, si bien son menos significativas en lo que respecta a los recursos no recaudados.

En el caso de México, las mayores renuncias recaudatorias con fines sociales relacionados con la perspectiva de género, la discapacidad o la población indígena obedecen a la tasa del 0% del IVA en alimentos, a lo que corresponde más del 60% del total de las pérdidas de recaudación por medidas tributarias asociadas a estos grupos prioritarios. Además, existen otros beneficios tributarios con fines sociales en relación con este impuesto, como la exención del IVA en los servicios de enseñanza y la tasa del 0% en los medicamentos, de modo que tres cuartas partes de los gastos tributarios totales en los grupos prioritarios corresponden al IVA. Asimismo, existen tratamientos diferenciados en el impuesto sobre la renta personal que están vinculados a los grupos

prioritarios, tanto en forma de deducciones personales como de exenciones. En términos de la recaudación perdida, destacan la exención en las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro (que abarcan los casos de invalidez e incapacidad) y la exención en las prestaciones de previsión social (como los subsidios por incapacidad, las becas educacionales, las guarderías infantiles, las actividades culturales y deportivas, entre otras). Los gastos tributarios asociados a fines sociales del impuesto sobre la renta empresarial son menos significativos y consisten en deducciones o diferimientos del impuesto.

Respecto de los gastos tributarios con fines sociales, en el Uruguay se estima que la mayor pérdida de recaudación está relacionada con los tratamientos diferenciales en el IVA, que explican el 95% de las renuncias totales por medidas tributarias asociadas a estos grupos prioritarios e incluyen exoneraciones, tasas reducidas y créditos tributarios. La mayor renuncia recaudatoria corresponde a la exoneración del IVA para los servicios de salud prestados a beneficiarios del Fondo Nacional de Salud (FONASA), aunque también son importantes los gastos tributarios por la aplicación de la tasa mínima del IVA a las enajenaciones de ciertos alimentos y productos de la canasta básica (como carne bovina, carne de ave, pan, pescado, aceite, arroz, harina, fideos, sal, azúcar, yerba, café, té, jabón, entre otros) y a los servicios de salud, y la exoneración de este impuesto en los servicios de enseñanza. A su vez, existen beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta empresarial que están vinculados a los grupos prioritarios examinados, que consisten en exoneraciones del impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE) en la construcción de viviendas de interés social y las instituciones de enseñanza y culturales. Los gastos tributarios que podrían estar asociados a fines sociales del impuesto sobre la renta personal son menos significativos y están relacionados con la liquidación del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) por núcleo familiar. Las viviendas de interés social también están exentas de otros impuestos, como el impuesto sobre la renta de no residentes, el impuesto al patrimonio y el impuesto a las transmisiones patrimoniales.

En cuanto al tipo de beneficio tributario, en la Argentina más de la mitad (52%) del total de renuncias tributarias con fines sociales corresponden a tasas reducidas, debido a las alícuotas reducidas del IVA para carnes, frutas, legumbres, hortalizas frescas, productos de panadería y los servicios de medicina prepaga. El 48% restante son exenciones, lo que obedece en gran medida a la exención del IVA en las prestaciones médicas a los afiliados de las obras sociales y el PAMI, si bien también existen exenciones de este impuesto en los servicios educativos y la venta de medicamentos y leche. En cambio, en Guatemala, el 100% de los gastos tributarios con fines sociales corresponden a exenciones de impuestos (véase el cuadro III.13).

Cuadro III.13

América Latina (4 países): gastos tributarios con fines sociales relacionados con la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad según tipo de beneficio tributario, 2021

(En porcentajes del PIB)

	Argentina	Guatemala	México	Uruguay
Exención	0,45	1,28	0,50	0,91
Tasa reducida	0,48	...	1,12	0,44
Deducción	...	...	0,07	0,00
Diferimiento	...	...	0,00	...
Crédito	...	...	...	0,10
Otro	...	...	...	0,00
Total	0,93	1,28	1,70	1,45

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

Por otra parte, en México, dos tercios del total de renuncias tributarias con fines sociales corresponden a tasas reducidas (debido a la importancia relativa de las tasas del 0% del IVA aplicadas a los alimentos y medicinas); el 29% son exenciones (en el impuesto sobre la renta personal o en el IVA) y el 4% restante son deducciones (en los impuestos sobre la renta personal y empresarial).



Por último, en el Uruguay, el 63% del total de los gastos tributarios con fines sociales corresponden a exenciones en los distintos impuestos (las más significativas son las exoneraciones del IVA en la prestación de servicios de salud a los beneficiarios del FONASA, los servicios de enseñanza, la vivienda social y la venta de leche); el 30% se debe a la aplicación de tasas reducidas en el IVA (para alimentos, productos de la canasta básica, servicios de salud y medicamentos) y el 7% restante son créditos fiscales del IVA (como la reducción de 22 puntos del IVA para la Tarjeta Uruguay Social y el crédito del IVA sobre las prestaciones de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva).

C. Desafíos y reflexiones finales

Las políticas fiscales de los países no son neutrales respecto de las distintas desigualdades existentes, sino que tienen un impacto diferenciado en las mujeres, las personas de Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes, las personas con discapacidad, o en función de otras condiciones o características. La realización de análisis transversales del presupuesto, basados en esferas prioritarias, resulta fundamental para evaluar las políticas públicas y, en particular, determinar el efecto de los ingresos y gastos públicos en estos sectores con el fin de redistribuir los recursos teniendo especialmente en cuenta a los grupos más vulnerables. De ese modo, se convierte en un instrumento estratégico para asegurar la igualdad de oportunidades en los distintos ámbitos, garantizar el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales a todas las personas y mejorar las condiciones de vida de estos grupos.

Para reducir la desigualdad y la discriminación por motivos de género, raza, etnia o discapacidad es necesario que, en las fases de diseño e implementación de las políticas fiscales, se tomen en cuenta los intereses, las necesidades específicas y las prioridades de las mujeres, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad, así como los impactos diferenciados de estas políticas en cada uno de esos grupos.

Por lo tanto, resulta importante incorporar un análisis transversal de estas temáticas en las distintas etapas del ciclo de la gestión pública, que abarque desde el diagnóstico de estos sectores vulnerables, la planificación de las políticas, su presupuestación y aplicación hasta la fase de evaluación y rendición de cuentas. De esta forma, los Gobiernos pueden acceder a información transparente y explícita sobre el verdadero destino de los recursos públicos, y asignarlos de tal manera que concuerden con los objetivos estratégicos. Asimismo, el uso de esta herramienta analítica por parte de los Gobiernos de la región constituye un elemento fundamental para propiciar posibles reformas dirigidas a construir sistemas fiscales más progresivos, que eviten sesgos en contra de la población más vulnerable y contribuyan a la consecución de los ODS.

En los últimos años, los cuatro países de América Latina analizados en este capítulo han logrado avances en el desarrollo de análisis transversales del gasto fiscal, aunque no todos lo aplican a las tres temáticas estudiadas. Además, el enfoque utilizado y la desagregación y presentación de la información difieren de un país a otro.

La CEPAL ha reconocido la necesidad de avanzar en el desarrollo de sistemas de clasificación y criterios adecuados que permitan identificar y medir el gasto público que repercute positivamente en los grupos prioritarios, y lograr que, a su vez, esta información sea comparable entre distintos países y períodos de tiempo. Actualmente, los sistemas de clasificación presupuestaria están vinculados a las políticas públicas dirigidas a estos sectores vulnerables en cada país, por lo que es preciso avanzar en la creación de un enfoque estandarizado que permita la comparación internacional.

En este sentido, en el presente capítulo se ha avanzado en el desarrollo y la aplicación de una metodología que permite identificar, medir y analizar el gasto público vinculado a la reducción de las desigualdades y discriminaciones por razón de género, raza, etnia y discapacidad en la Argentina, Guatemala, México y el Uruguay. Se espera que el desarrollo de este enfoque común facilite el seguimiento de las políticas públicas en las temáticas prioritarias y contribuya a la evaluación del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por los países, además de resultar útil para comparar los resultados entre los países de la región y detectar las mejores prácticas en esta materia.

A partir de la revisión de las metodologías aplicadas por los países y los retos que debieron sortearse para aplicar el enfoque propuesto y la taxonomía específica a cada temática en la medición del gasto público destinado a reducir las desigualdades y discriminaciones por razón de género, raza, etnia y discapacidad, a continuación se exponen una serie de lineamientos dirigidos a fortalecer y dar continuidad a estas estadísticas en los países de América Latina y el Caribe:

- Institucionalizar la elaboración de análisis transversales en las distintas temáticas prioritarias en los ministerios de economía o finanzas y las oficinas nacionales de presupuesto, ya que resulta fundamental que los organismos que lideran el proceso presupuestario se encarguen de coordinar la transversalización de estas políticas a través del presupuesto. Es importante que en esa labor de coordinación también participe la entidad principal encargada de las políticas de bienestar y derechos del grupo poblacional en cuestión, ya sean el ministerio o la secretaría de desarrollo social, un ministerio especializado en esa temática, una entidad especializada perteneciente a un ministerio de otra cartera o una entidad que dependa directamente de la Presidencia de la República, según la institucionalidad social de cada país¹⁷. Además, es importante que participen otros ministerios, organismos o entidades clave como las instituciones de la seguridad social, los ministerios de educación, salud, trabajo y desarrollo social o las reparticiones encargadas de consolidar la información de los gobiernos subnacionales, entre otros.
- Un elemento importante en la elaboración de los presupuestos transversales es la generación periódica de informes oficiales sobre estas temáticas prioritarias y la obligatoriedad de remitirlos a los órganos legislativos correspondientes, tanto al presentar el proyecto de ley de presupuesto como al realizar la rendición de cuentas anual.
- Además, se recomienda publicar informes completos y exhaustivos de seguimiento trimestral y anual de este gasto, en los que se detallen y expliquen las posibles diferencias entre lo ejecutado y lo originalmente presupuestado. Es importante que presenten la información completa y consolidada de las entidades pertinentes y, en lo posible, de los distintos niveles de gobierno, con arreglo a criterios uniformes para la presentación de los datos, y que abarquen el año fiscal completo.
- Resulta importante que, en los procesos de producción de estadísticas de cada país, se adopten las metodologías reconocidas internacionalmente, como el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014) para el gasto funcional. La disponibilidad de las estadísticas fiscales es fundamental para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en las finanzas públicas. Además, la adopción de las normas aceptadas internacionalmente permite realizar análisis comparativos entre los distintos países, tanto en lo que respecta al propósito del gasto público como a los efectos de la política fiscal en los sectores más vulnerables.

¹⁷ Véase un análisis de la institucionalidad social en los países de América Latina y el Caribe en CEPAL (2022b).

- Sin embargo, las estadísticas obtenidas de la clasificación funcional del gasto no son una herramienta que permita a los países identificar de manera directa el gasto transversal que se desee medir, ya sea en relación con las cuestiones de género o vinculadas con los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes, las personas con discapacidad, u otros aspectos, sino que se necesita información detallada a nivel de programas presupuestarios. En otras palabras, el gasto transversal en una temática en particular no puede identificarse mediante una de las divisiones, grupos o clases de la Clasificación de las Funciones del Gobierno, sino que es necesario recurrir a las categorías programáticas para cuantificarlo, puesto que se incluye de manera transversal en distintas funciones de gobierno.
- En esa línea, para facilitar la continuidad e institucionalización de las estadísticas de análisis transversal, los países que ya cuenten con bases de datos del gasto público según la clasificación funcional y programática pueden añadir los campos o variables necesarias para etiquetar dicho gasto en la temática pertinente e identificar con el código correspondiente la clasificación por autonomía o taxonomía específica que se ha propuesto en la sección A, así como codificar la subcategoría que corresponda.
- Es importante que el etiquetado de los recursos destinados a cada esfera prioritaria se realice a nivel de actividad o en la categoría programática de mínimo nivel, de forma que se facilite la detección de las partidas presupuestarias destinadas a reducir la desigualdad en los tres sectores prioritarios dentro de cada uno de los programas. Además, disponer de datos desagregados a nivel de las actividades, iniciativas u obras permite minimizar el uso de ponderadores y, de ese modo, conseguir estimaciones más precisas, al tiempo que posibilita una clasificación más adecuada entre las distintas autonomías, categorías o subcategorías propuestas anteriormente.
- Si bien se espera que el enfoque propuesto contribuya a la comparabilidad entre los países de la región, los Gobiernos tienen sus propios marcos nacionales que no necesariamente coinciden con estas clasificaciones, y es importante que continúen presentando las cifras del gasto público de acuerdo con sus planes nacionales, de modo que los indicadores propuestos complementen la información publicada en cada país.
- Un aspecto que podría mejorarse en varios países es el fortalecimiento de los portales de transparencia de las finanzas públicas, para que recojan las estadísticas fiscales de manera oportuna, completa, detallada y consistente. Además de incluir archivos de datos abiertos descargables en formatos accesibles, como bases de datos o planillas de cálculo, es importante incluir metadatos que ayuden a los usuarios a comprender la estructura de las bases de datos y los orienten a la hora de interactuar con dicha información.
- El valor de la información brindada por los portales de transparencia aumenta cuando se incluyen los gastos por programas, subprogramas y actividades u obras, pues constituyen un insumo fundamental para elaborar las estadísticas transversales del gasto. En este sentido, es importante elaborar presupuestos por programas, no solo para poder crear estas bases de datos, sino también para establecer y fortalecer los marcos de presupuestos por resultados.
- Los portales de transparencia deberían contener una descripción de cada programa, es decir, sus objetivos, la población beneficiaria, las prestaciones que ofrece, los criterios de admisibilidad para recibir la prestación, el año de implementación, los cambios de nombres a lo largo del tiempo, etc. Asimismo, resulta útil incluir los enlaces a las diferentes fuentes de datos en caso de

que el usuario necesite ampliar la información, así como la fecha de la última publicación de los datos, la fecha de la próxima actualización y un registro de los cambios realizados en las bases de datos.

- Es muy útil crear diferentes mecanismos de retroalimentación con los usuarios que sean de fácil localización en el portal, como la interacción a través de distintas redes sociales, la provisión de varias formas de contacto para realizar consultas sobre la información publicada y el establecimiento de mecanismos de evaluación y valoración de la respuesta y asistencia recibidas por los usuarios, así como la creación de un registro de las estadísticas de uso.
- En estos portales se debería poder descargar, en archivos consolidados, todo el panorama del gasto público transversal destinado a un grupo vulnerable determinado a lo largo de distintos períodos fiscales (no solo el año en curso, sino también series históricas) y con una cobertura amplia del nivel de gobierno, que considere tanto el nivel central como las instituciones de seguridad social y los gobiernos intermedios y locales.
- En los casos en que aún no se hayan publicado, las estadísticas del gasto transversal podrían incluirse en los portales de transparencia como datos abiertos, de manera que estén fácilmente disponibles tanto para las autoridades y funcionarios gubernamentales como para los investigadores y académicos o la ciudadanía en general. De ese modo, se podrían examinar las tendencias en la asignación de los recursos fiscales, las prioridades en la provisión de bienes y servicios públicos y los programas que contribuyen a reducir brechas y detectar las posibles fuentes de ineficiencias en el gasto. A su vez, esto aumentaría la transparencia en el uso y destino de los recursos públicos.
- La metodología propuesta puede extenderse a otros países de la región y también adaptarse a las particularidades de otras temáticas —como el gasto para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos— o a otros grupos vulnerables —como el gasto transversal en la niñez y adolescencia, en los jóvenes o en las personas mayores—.

Por lo tanto, esta nueva forma de analizar los presupuestos públicos desde una perspectiva transversal de las políticas públicas puede facilitar en gran medida que los Gobiernos adapten la prestación de bienes y servicios a las necesidades particulares de los grupos más vulnerables y discriminados de la población y que, de esta manera, contribuyan a reducir las brechas de género y las desigualdades que enfrentan los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad en los países de la región.

Bibliografía

- Almeida, M. D. (2020), "Presupuesto basados en resultados con enfoque de género: los casos de Argentina, Brasil y Guanajuato", *Aprendizajes en Cohesión Social*, N° 44, EUROsociAL.
- Aloisio, C. y O. Rivero (2022), *Inclusión de la perspectiva étnico-racial en los gobiernos subnacionales: los casos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto*, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Argentina, Ministerio de Economía (2023), *Mesa de políticas económicas con perspectiva de género y diversidad del Ministerio de Economía de la Nación: más mujeres para el desarrollo argentino*, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género.
- (2022), *Circular 1/2022: Instrucciones generales para la formulación del presupuesto nacional 2023* [en línea] <https://www.economia.gob.ar/onp/sistema/>.
- (2021), *Presupuesto 2021: el primer presupuesto con perspectiva de género y diversidad. Una herramienta de transformación para cerrar brechas de desigualdad*.



- Argentina, Ministerio de Economía/Jefatura de Gabinete de Ministros (2022a), *Seguimiento del gasto vinculado a la atención de personas con discapacidad en el presupuesto nacional: cuarto trimestre 2021*, marzo.
- (2022b), *Seguimiento del gasto vinculado con políticas de género en el presupuesto nacional: cuarto trimestre 2021*, marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s/fa) CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.
- (s/fb), “Autonomías”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/autonomias>.
- (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2021), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*, Washington, D.C.
- FODIGUA (Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco) (2017), *Guía conceptual del clasificador temático de pueblos indígenas. Código 01*, Guatemala.
- Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas (2021), *Guía para los clasificadores temáticos*.
- Guatemala, SEPREM (Secretaría Presidencial de la Mujer) (2022), *Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género con base en la PNPDIM y PEO 2008-2023. Informe semestral: período de julio a diciembre, 2021*, junio.
- (2021), *Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género con base en la PNPDIM y PEO 2008-2023. Informe semestral: período de enero a junio, 2021*, diciembre.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2017), *Inversión pública en pueblos indígenas*, Guatemala.
- México, Presidencia de la República (2022), *Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022*, Ciudad de México, septiembre.
- Naciones Unidas (2014), *Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes* (A/RES/69/16).
- (1979), *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (A/RES/34/180), Nueva York.
- (2007a), *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (A/RES/61/106).
- (2007b), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas* (A/RES/61/295).
- (1965), *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* [en línea] <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Manual SOCX de la OCDE. Versión de 2019. Guía para la Base de Datos de Gasto Social de la OCDE*.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1989), *Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.
- Uruguay (2021), *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Tomo II. Planificación y evaluación. Parte II - Información institucional. Inciso 11 – Ministerio de Educación y Cultura. Ejercicio 2021* [en línea] https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/tomo-ii-inc-11_1.pdf.
- Uruguay, OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) (2019), *Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID): una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos. Acciones afirmativas para personas afrodescendientes en el marco de la Ley núm. 19122*, Montevideo.

Anexo III.A1

Cuadro III.A1.1

América Latina (países seleccionados): fuentes de información sobre gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad

País	Temática	Enlaces a fuentes de información
Argentina	Igualdad de género	https://www.presupuestoabierto.gov.ar/sici/datos-abiertos
	Personas con discapacidad	
Guatemala	Igualdad de género	https://seprem.gob.gt/wp-content/uploads/Informe-semestral-del-CPEG.pdf
		https://sico.in.minfin.gob.gt
		https://sicoindes.minfin.gob.gt/
	Personas con discapacidad	https://portalgl.minfin.gob.gt/index.php/reporte-de-egresos/
		https://portalgl.minfin.gob.gt/index.php/reporte-de-egresos/
	Pueblos Indígenas	https://sico.in.minfin.gob.gt
https://sicoindes.minfin.gob.gt/		
https://portalgl.minfin.gob.gt/index.php/reporte-de-egresos/		
México	Igualdad de género	https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos
	Personas con discapacidad	https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos
		https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2021
		http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2021
Pueblos Indígenas	https://www.gob.mx/cuartoinforme	
Uruguay	Igualdad de género	https://www.transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/datos-abiertos
		https://www.transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/presupuesto-nacional/rc
		https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/tomo-ii-politicas-igualdad-genero_1.pdf
	Personas con discapacidad	https://www.bps.gub.uy/1920/boletin-estadistico.html
		https://www.bps.gub.uy/1920/boletin-estadistico.html
	Personas afrodescendientes	https://www.transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/datos-abiertos
		www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/brc2021_anexo_partee.pdf
		https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/tematica/rendicion-cuentas-balance-ejecucion-presupuestal

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

En 2022 la situación fiscal de América Latina y el Caribe se caracterizó por el aumento de los ingresos públicos y la reducción del gasto público, que dieron lugar a menores déficits fiscales. No obstante, la deuda pública se mantiene en niveles elevados. En este contexto, en la presente edición del *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* se propone una política fiscal para el crecimiento, la redistribución y la transformación productiva. Para ello, se examinan opciones para fortalecer el impuesto sobre la renta de las personas físicas, con el objetivo de ampliar su potencial recaudatorio y redistributivo. En un contexto de crecientes presiones sobre el gasto público, es crucial adoptar una visión estratégica para mejorar su eficacia en la reducción de las brechas sociales. Con este fin, el informe propone una metodología novedosa para la identificación, medición y clasificación del gasto público asociado con la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

ISBN 978-92-1-122119-0



9 789211 221190