

# Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015

Dilemas y espacios  
de políticas



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
española

# Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015

Dilemas y espacios  
de políticas



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
española

**Alicia Bárcena**

Secretaría Ejecutiva

**Antonio Prado**

Secretario Ejecutivo Adjunto

**Daniel Titelman**

Director de la División de Desarrollo Económico

**Ricardo Pérez**

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

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

En la redacción participaron Ivonne González, Michael Hanni, Juan Pablo Jiménez, Ricardo Martner y Andrea Podestá. En el capítulo II se utilizaron insumos preparados por Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán.

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

# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	5
<b>I. Deuda pública y espacio fiscal en América Latina y el Caribe</b> .....	15
A. La deuda pública en América Latina y el Caribe, en perspectiva .....	15
B. Factores explicativos de la dinámica de la deuda pública .....	24
C. Espacio fiscal e indicadores de vulnerabilidad fiscal .....	27
D. Hacia una arquitectura fiscal contracíclica .....	34
E. Hacia un marco jurídico internacional de reestructuración de la deuda soberana.....	37
Bibliografía .....	40
<b>II. El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina</b> .....	41
A. Regímenes fiscales específicos.....	41
B. Instrumentos fiscales en las industrias extractivas: principales alternativas.....	45
C. Objetivos y criterios de evaluación de los instrumentos fiscales .....	50
D. El manejo fiscal de los recursos naturales no renovables en América Latina .....	55
E. Comentarios finales .....	80
Bibliografía .....	82
<b>III. Efectos redistributivos de la política fiscal en América Latina y reformas tributarias recientes</b> .....	83
A. Tendencias de los gastos e ingresos públicos con mayor incidencia redistributiva .....	83
B. La incidencia de la política fiscal en América Latina: visión de conjunto.....	89
C. Los efectos de la acción fiscal por grupos de edad .....	99
D. La progresividad del gasto público en educación y salud .....	103
E. El bajo impacto redistributivo del impuesto sobre la renta: simulaciones de política .....	107
F. Reformas tributarias recientes .....	110
G. Reflexiones finales .....	115
Bibliografía .....	119
Anexo .....	120

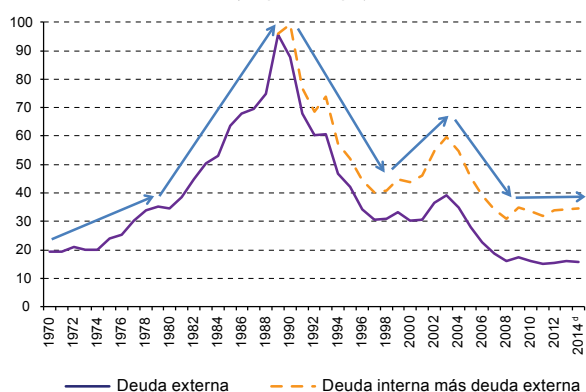


# Resumen ejecutivo

## A. Los niveles de deuda pública son reducidos en América Latina y elevados en el Caribe

Sin duda, más allá de las oscilaciones cíclicas del déficit o de otras variables de flujo, la sostenibilidad de las políticas fiscales se vincula al nivel de la deuda pública, a su composición y a su perfil de vencimientos. En una mirada de largo plazo, se aprecia que en América Latina (considerando un promedio de 19 países) tuvo lugar un largo período de aumento de la proporción de la deuda pública con respecto al PIB (1970-1989), seguido por etapas de reducción (en los períodos 1990-1997 y 2004-2008, luego de un breve período de alza entre 1998 y 2003) y finalmente de estabilización, entre 2009 y 2014 (véase el gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**América Latina<sup>a</sup>: deuda pública externa e interna con respecto al producto interno bruto, 1970-2014<sup>b c</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Mundial, World Bank Data.

<sup>a</sup> Promedio simple de 19 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Los datos sobre la deuda pública interna corresponden al período comprendido entre 1990 y 2014.

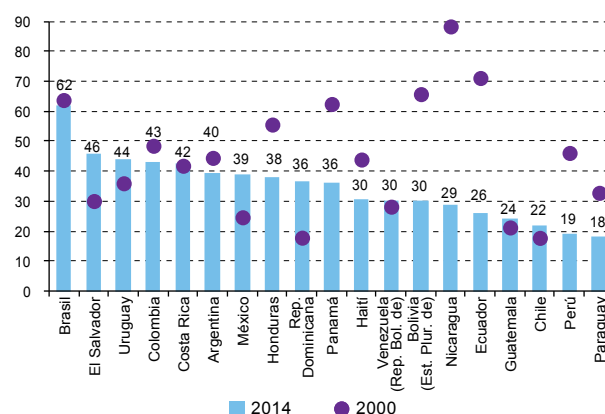
<sup>c</sup> Sector público no financiero.

<sup>d</sup> Los datos de 2014 corresponden al tercer trimestre.

Como se advierte, en los años de bonanza —entre 2003 y 2008— se redujo considerablemente el nivel de la deuda pública y además se modificó de manera significativa su composición, observándose una extensión de los plazos, una mayor participación de la deuda a tasa fija, un aumento de la proporción de residentes en su tenencia y un creciente peso de las deudas en moneda local. De este modo, en los últimos 25 años la reducción de la deuda pública externa ha sido notable en la región: a comienzos de los años noventa representaba poco más del 70% del PIB, en comparación con el 16% que registra en 2014.

Entre 2000 y 2014, del conjunto de 19 países considerados de América Latina, se logró disminuir la proporción de la deuda pública con respecto al PIB en 11 países, mientras que en 5 se incrementó (Chile, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay) y en 3 se mantuvo prácticamente constante (Costa Rica, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de)) (véase el gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**América Latina (19 países): deuda pública con respecto al PIB, por países, 2000 y 2014**  
 (En porcentajes)



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

Los niveles de endeudamiento son muy disímiles entre países. El Brasil tiene la deuda pública más elevada de América Latina, que alcanza al 62% del PIB en 2014, aunque en términos de deuda neta el monto es muy inferior, como se discutió en la edición anterior del Panorama Fiscal<sup>1</sup> y se consigna en el anexo estadístico de esta edición (en línea). Otros países de América del Sur (Uruguay, Colombia y Argentina) y algunos de Centroamérica (El Salvador, Costa Rica, Honduras, República Dominicana y Panamá), así como México, tienen niveles de endeudamiento moderados (entre el 36% y el 46% del PIB). En el otro extremo, con niveles inferiores al 22% del PIB, se encuentran Chile, el Perú y el Paraguay, cuyas proporciones son aun menores cuando se considera la deuda neta.

De manera notable, después de la crisis financiera internacional de 2008-2009, la relación entre la deuda pública y el PIB se ha mantenido prácticamente estable para el promedio de los 19 países considerados de América Latina, y se situó en torno al 34,4% del PIB en 2014. Sin embargo, en algunos países centroamericanos como Costa Rica, Honduras y la República Dominicana, así como en Chile, el Ecuador y México, la proporción de la deuda pública bruta con respecto al PIB ha mostrado una tendencia creciente.

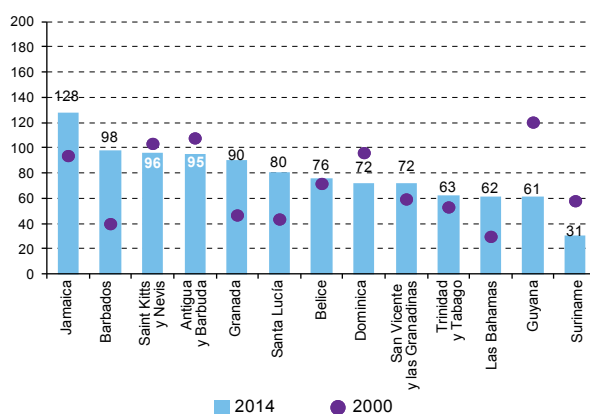
En los países del Caribe, la deuda pública representa una proporción bastante superior del PIB, que en 2014 alcanzó un promedio cercano al 80%. Si se agrupan los países caribeños de acuerdo con su especialización económica, distinguiendo entre aquellos que dependen de la exportación de servicios (principalmente turismo y servicios financieros) y los que se basan en la exportación de

<sup>1</sup> Véase CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: hacia una mayor calidad de las finanzas públicas* (LC/L.3766), Santiago de Chile, enero de 2014.

materias primas (minerales y petróleo), se aprecia que en los primeros la proporción de la deuda pública respecto del PIB (88%) es más elevada que en los últimos (56,5%), según cifras de 2014. Asimismo, en el grupo de países que dependen del turismo, el endeudamiento público ha crecido en los últimos 15 años, mientras que en las economías especializadas en la exportación de materias primas, después de ciertas oscilaciones, se ha acercado a los niveles de principios de la década de 2000.

Al comparar en los países del Caribe la proporción de la deuda pública con respecto al PIB de comienzos de siglo con el último valor disponible (véase el gráfico 3), se advierte que solo cinco países pudieron disminuir este indicador (Antigua y Barbuda, Dominica, Guyana, Saint Kitts y Nevis y Suriname). La mayor reducción del endeudamiento público tuvo lugar en Guyana, país acogido a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, donde esta proporción descendió desde el 120% del PIB en 2000 hasta el 61% del PIB en 2014. En mayor o menor medida, en los restantes ocho países el nivel de endeudamiento público se incrementó. Se destaca el caso de Barbados, que pasó de ser uno de los países menos endeudados en el año 2000 a contabilizar una deuda pública del 98% del PIB en 2014. Solo Jamaica supera ese nivel, con una deuda pública que fue equivalente al 128% del PIB ese mismo año. Varios países han firmado acuerdos de reestructuración de la deuda con el Fondo Monetario Internacional o han anunciado amplias reformas fiscales, lo que sumado a una eventual reactivación de las economías del Caribe podría dar inicio a un proceso de desendeudamiento paulatino.

**Gráfico 3**  
El Caribe (13 países): deuda pública con respecto al PIB, por países, 2000 y 2014  
(En porcentajes)



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

## B. En general, existe espacio fiscal para aplicar políticas contracíclicas y potenciar el desarrollo productivo

Una definición habitual del espacio fiscal se refiere a la disponibilidad de recursos para un propósito específico que no altera la sostenibilidad de la posición financiera del gobierno o de la economía en su conjunto. Si bien el concepto es claro, resulta mucho más difícil evaluar su magnitud cuando, por ejemplo, el propósito es determinar un paquete de estímulo contracíclico.



Si se adopta un indicador de sostenibilidad de la deuda pública consistente en definir una norma común o estándar de deuda, al horizonte de 2015 la gran mayoría de los países latinoamericanos muestran espacios disponibles. De acuerdo con el diagnóstico presentado en este documento, en 2014 solo dos economías de la región se encontraban en situación de tensión fiscal. No obstante, en muchos países se observa un deterioro en términos de flujos (especialmente, déficit fiscal), como consecuencia del entorno macroeconómico.

Los países en que el endeudamiento público es bajo están aprovechando este espacio fiscal para enfrentar la desaceleración, procurando dinamizar la inversión pública y privada. Esta evolución es coherente con la observación de que los proyectos de inversión financiados con recursos públicos pueden incrementar la producción, tanto a corto como a largo plazo, sin aumentar la relación entre la deuda y el PIB, especialmente en períodos de capacidad ociosa de la economía y en que las necesidades de infraestructura están claramente identificadas, como es el caso de la región.

En los países en que el nivel de la deuda pública es elevado o donde existen dificultades de financiamiento a causa del deterioro de las cuentas públicas previsto para 2015, se han anunciado recortes presupuestarios. Al contemplar medidas de contención del gasto, será preciso proteger la inversión y evitar círculos viciosos causados por ajustes fiscales excesivos que afectarían el crecimiento, redundarían en una merma de los recursos tributarios y, en última instancia, provocarían una agudización del déficit y un aumento de la deuda pública.

La región ha avanzado en políticas contracíclicas destinadas a moderar las variaciones de los flujos de ingresos públicos ante cambios cíclicos en las fuentes de esos ingresos. A la vez, en la medida en que la inversión pasa a ser una variable central del devenir económico y del crecimiento, se deben buscar, en el marco de la arquitectura contracíclica, mecanismos que aseguren el financiamiento de las necesidades de inversión a lo largo de las distintas fases del ciclo. Fortalecer el componente de inversión no solo ayuda a movilizar la demanda interna en el corto plazo y a promover el crecimiento, sino que además es el principal puente para pasar de los desafíos del ciclo económico al crecimiento y desarrollo en el mediano y largo plazo. En este contexto, la macroeconomía del desarrollo debe orientarse no solo a suavizar los ciclos económicos, sino también a potenciar el desarrollo productivo y el cambio estructural, mediante la protección de la dinámica de la inversión a lo largo del tiempo.

## **C. Habrá que modernizar el manejo fiscal de los recursos naturales no renovables**

Debido a su crucial contribución al destacado desempeño macroeconómico de América Latina durante la última década, el manejo fiscal de los recursos naturales no renovables se ha vuelto un tema de especial interés para la mayoría de los países de la región, tanto para aquellos de conocida tradición productora y exportadora de hidrocarburos y minerales, como para los que muestran en este rubro una actividad incipiente con cierta potencialidad de desarrollo futuro.

La baja sensible de los precios del petróleo crudo (y de algunos minerales, como el cobre) representa todo un desafío para los países productores de la región, por sus efectos

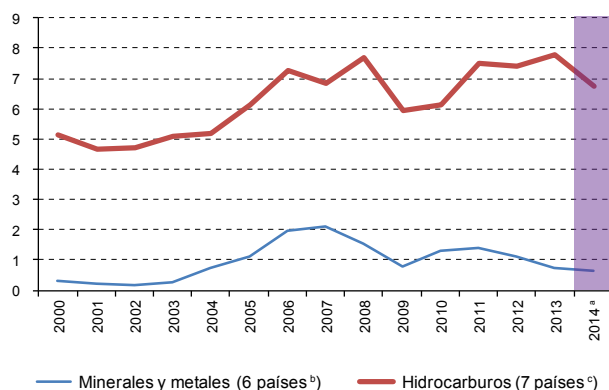
en su sector externo y sus implicancias fiscales. Como resultado de esa evolución de los precios, los países exportadores de la región enfrentan una erosión de su nivel de ingresos por exportaciones y una consecuente contracción del nivel de ingresos de los respectivos gobiernos. Por cierto, los países importadores de petróleo crudo se han visto fiscalmente beneficiados con las reducciones recientes de precios.

Entre 2013 y 2014, los ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos pasaron de 7,8 a 6,7 puntos porcentuales de PIB como promedio de los siete países considerados (véase el gráfico 4). En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de), el efecto del declive de los precios se combina con un crecimiento lento, o incluso una reducción, de la producción. En Colombia y el Perú, se estima que tendrá lugar una disminución de los ingresos provenientes de los hidrocarburos con respecto al PIB, a pesar de un aumento de la producción de petróleo crudo y gas natural, respectivamente. En 2015, con los precios actuales, estos ingresos fiscales serían inferiores a 5 puntos porcentuales del PIB, como promedio de los países considerados, en una estimación gruesa.

Gráfico 4

América Latina: ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables, por grupos seleccionados de materias primas, 2000-2014

(En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Los datos de 2014 provienen de previsiones gubernamentales o de estimaciones de la CEPAL basadas en las previsiones de los precios de productos básicos y del tipo de cambio nominal, manteniendo la producción constante. Las previsiones provienen de los precios de productos básicos de la Economist Intelligence Unit (EIU) y el Fondo Monetario Internacional (FMI); los tipos de cambio nominal, de los presupuestos nacionales, y el PIB nominal, de la CEPAL.

<sup>b</sup> Los países considerados son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú.

<sup>c</sup> Los países considerados son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, el Ecuador, México (incluso los ingresos propios de PEMEX), el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

En cambio, el nivel de los ingresos originados en la minería como porcentaje del PIB se mantuvo en 2014, pues la caída de precios comenzó en 2011. Esto refleja el hecho de que la contribución del sector por medio del impuesto sobre la renta ha bajado al nivel previo a la bonanza. Los ingresos no tributarios, principalmente correspondientes al pago de regalías sobre la producción, han permanecido estables, en un promedio de alrededor del 0,2% del PIB. Cabe mencionar que, en 2015, el efecto neto de factores como la baja del precio, el aumento de la producción y las depreciaciones cambiarias se traduciría en una cierta estabilidad —en los niveles ya moderados de 2014— de los recursos fiscales provenientes de la minería.

El contexto mundial actual parece imponer la necesidad de ajustar o, al menos, revisar el diseño de los regímenes fiscales aplicados, ante la posibilidad de que se prolongue la tendencia declinante de los precios internacionales que se observa desde mediados de 2014. Se ha venido enfatizando la importancia de contar con instrumentos eficientes, que no solo eviten distorsionar las decisiones de inversión y producción de las empresas privadas sino que, además, permitan alcanzar un mayor grado de progresividad de los regímenes fiscales en términos de apropiación estatal de las rentas económicas en períodos de precios elevados.

Considerando la alta dependencia fiscal respecto de la explotación de recursos naturales no renovables que muestran varios países de la región, la reforma de los regímenes fiscales sobre las industrias extractivas debería apuntar hacia una combinación de instrumentos que permita asegurar un flujo relativamente estable de ingresos fiscales a través de la captación de rentas derivadas de estos sectores, y que al mismo tiempo contribuya a generar condiciones razonables para la inversión en las diferentes fases del ciclo económico, sobre la base de la estabilidad del marco jurídico e institucional en el largo plazo. En cualquier caso, la sostenibilidad fiscal de estos países dependerá de su capacidad para compensar, al menos en parte, la merma de la recaudación mediante reformas tributarias que apunten a fortalecer impuestos que no dependan de la volatilidad de los precios de un número reducido de productos básicos.

## **D. La incidencia de la política fiscal sobre la distribución del ingreso disponible es muy limitada**

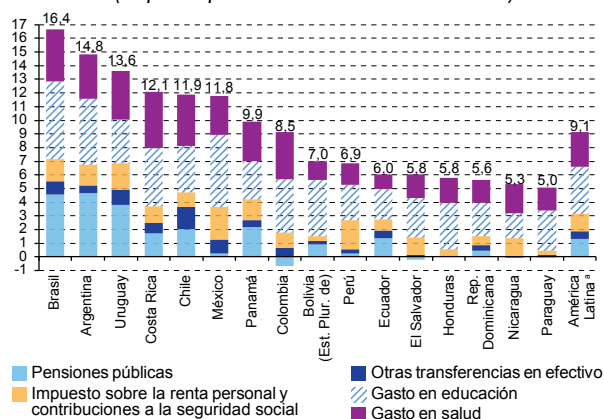
A estas complicaciones coyunturales se agrega un problema crónico de la región, que es la desigualdad. Más allá de los progresos recientes, América Latina es la región del mundo donde existe una mayor concentración del ingreso. En este contexto, es importante evaluar el rol de la política fiscal y, sobre esa base, efectuar propuestas de reformas para que los sistemas tributarios y los programas de gasto de los países sean más redistributivos y transparentes.

Los resultados que se presentan en esta edición del Panorama Fiscal demuestran que en América Latina los niveles medios de desigualdad de los ingresos de mercado (es decir, antes de impuestos directos y transferencias) son solo levemente superiores a los valores medios de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, en la región los sistemas tributarios y el gasto público social tienen una menor efectividad a la hora de mejorar la distribución del ingreso disponible.

En los países de la región, en promedio, el coeficiente de Gini cae apenas 3 puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa, en tanto que la provisión pública de servicios de educación y salud lo reduce 6 puntos porcentuales adicionales. En los países europeos y en otras economías de la OCDE, el efecto redistributivo conjunto de las transferencias monetarias y del impuesto sobre la renta personal alcanza valores medios de 19 y 17 puntos porcentuales del coeficiente de Gini, respectivamente, mientras que la redistribución efectuada mediante el gasto público en especie se sitúa entre los 6 y los 7 puntos porcentuales de ese indicador.

En los países donde es mayor la desigualdad del ingreso de mercado, antes del efecto de impuestos y gastos públicos, la política fiscal debería cumplir un rol redistributivo más activo. En este sentido, se pueden distinguir dos grupos de países (véase el gráfico 5). Por un lado, están aquellos que tienen un coeficiente de Gini del ingreso de mercado superior al promedio regional y en los que la política fiscal corrige en mayor medida que en los demás países esa desigualdad más alta, por ejemplo, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá. En otro grupo se encuentran Honduras, el Paraguay y la República Dominicana, que también presentan una gran desigualdad del ingreso de mercado, pero en los que la política fiscal ejerce un rol menos activo en la redistribución del ingreso.

**Gráfico 5**  
**América Latina (16 países): reducción de la desigualdad según instrumentos de la política fiscal, alrededor de 2011**  
*(En puntos porcentuales del coeficiente de Gini)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
 \* Promedio simple.

## E. En un entorno macroeconómico volátil, las reformas tributarias deben apuntar a fortalecer el impuesto sobre la renta

Un rasgo distintivo de la desigualdad en la región es la elevada proporción del ingreso que capta el estrato más alto, es decir, el 10% de los hogares más ricos. En promedio, este grupo concentra un 32% de los ingresos totales, aunque se observa una alta dispersión entre los países en torno a este valor. Por supuesto, esta situación refleja la incapacidad de los sistemas tributarios para gravar la renta de los sectores más acomodados.

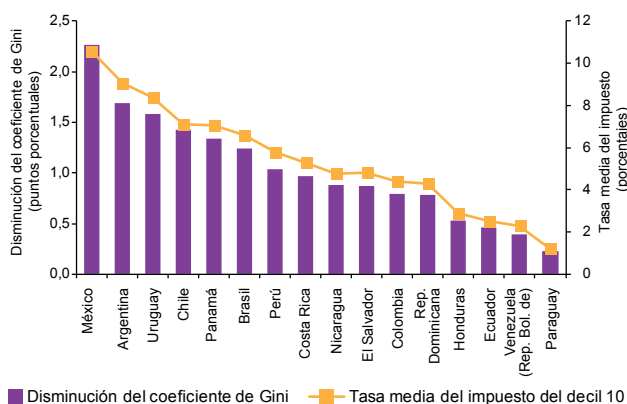
A pesar de que el diseño tributario es progresivo en la región, pues las tasas marginales máximas del impuesto a la renta personal se sitúan entre el 25% y el 40%, las tasas efectivas que paga el decil superior son muy reducidas, debido a la evasión y la elusión, las exenciones y deducciones, y el tratamiento preferencial de las rentas de capital, que en algunos países no están gravadas y en otros están sujetas a una tasa más baja que las rentas del trabajo. En consecuencia,

el impacto redistributivo del impuesto sobre la renta es muy limitado, como se observa al comparar las tasas medias (definidas como el cociente entre el impuesto pagado y el ingreso bruto) con su efecto sobre el coeficiente de Gini (véase el gráfico 6).

Gráfico 6

América Latina (16 países): tasa media del impuesto sobre la renta de las personas físicas del decil 10 y redistribución del ingreso, alrededor de 2011

(En puntos porcentuales del coeficiente de Gini y porcentajes)



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

En efecto, el coeficiente de Gini se reduce en promedio un 2% por efecto de este impuesto (o, en términos absolutos, 1 punto porcentual del Gini), con ciertas diferencias entre los países. Como se ha reiterado en numerosos documentos y foros, la debilidad del impuesto sobre la renta es el principal problema estructural de los sistemas tributarios de América Latina. La política tributaria ha privilegiado la eficiencia, pretendiendo que el impuesto sobre la renta afecte lo menos posible las decisiones de ahorro e inversión y aproximando, en ciertos casos, la base imponible a una base de consumo en vez de la tradicional base de ingresos. En el camino, por cierto, se han sacrificado los atributos de equidad y simplicidad; el principal aspecto que afecta la equidad del impuesto a la renta es el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital, que produce una asimetría respecto de la tributación de las rentas del trabajo.

En los últimos años, varios países de la región llevaron a cabo una serie de reformas tributarias con las que se ha buscado mejorar la recaudación mediante el aumento de las tasas, la reducción de las exenciones, la implementación de sistemas de imposición dual en algunos casos, la modificación o creación de impuestos mínimos y el aumento de la fiscalización a los grandes contribuyentes.

Si bien las modificaciones incluidas han sido diversas, una de las novedades más destacables con respecto a décadas anteriores es que muchos cambios se han centrado en el impuesto sobre la renta, con el propósito no solo de mejorar el desempeño recaudatorio de los sistemas tributarios, sino también de fortalecer uno de los puntos más débiles de la política fiscal en los países de la región, que es el impacto de los sistemas impositivos en la distribución de los ingresos. Las reformas han cubierto diferentes aspectos del diseño de estos impuestos, como los vinculados a la modificación de la base imponible (en especial para fortalecer la tributación sobre las rentas de capital), el cambio de alícuotas y las reglas de tributación internacional. Entre las

reformas realizadas en 2014, destacan las de Chile, Colombia, el Ecuador, Honduras, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

Las simulaciones aplicadas a las encuestas de hogares sobre potenciales reformas al impuesto sobre la renta personal muestran que existe espacio para ampliar el poder redistributivo de este tributo. En el caso hipotético de que los países de la región incrementaran hasta un 20% la tasa efectiva que paga el decil superior de la escala de ingresos, el efecto redistributivo del impuesto a la renta personal aumentaría en forma considerable. Si además la mayor recaudación así obtenida se redistribuyera hacia los deciles inferiores, la acción fiscal tendría un impacto significativo sobre el coeficiente de Gini, triplicando el efecto redistributivo de la política fiscal, como se muestra en este documento.

La evaluación del efecto redistributivo de estas potenciales reformas señala la importancia de promover acciones dirigidas a combatir la evasión y la elusión fiscal (en especial, en el caso del impuesto sobre la renta personal); otorgar a las rentas de capital un tratamiento similar al aplicado a las rentas provenientes del trabajo; reducir los tratamientos preferenciales, y rebajar el nivel de ingreso a partir del cual se aplican las tasas máximas, en concordancia con los rangos establecidos en otras regiones.

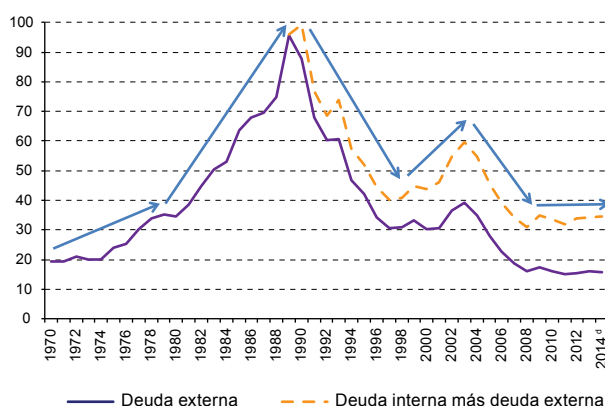


# I. Deuda pública y espacio fiscal en América Latina y el Caribe

## A. La deuda pública en América Latina y el Caribe, en perspectiva

De una mirada de largo plazo para un conjunto de 19 economías de América Latina y el Caribe, es posible distinguir períodos de acumulación de deuda (de 1970 a 1989 y de 1998 a 2003) seguidos de etapas de reducción (de 1990 a 1997 y de 2004 a 2008) o de estabilización (de 2009 a 2014) de los ratios entre la deuda pública y el PIB (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1  
América Latina<sup>a</sup>: deuda pública externa e interna con respecto al producto interno bruto, 1970-2014<sup>b,c</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Mundial, World Bank Data.

<sup>a</sup> Promedio simple de 19 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Los datos sobre la deuda pública interna corresponden al período comprendido entre 1990 y 2014.

<sup>c</sup> Sector público no financiero.

<sup>d</sup> Los datos de 2014 corresponden al tercer trimestre.

Después de la crisis del petróleo de 1973-1974 y del fuerte incremento del precio del crudo, los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se hicieron con grandes volúmenes de recursos financieros. Así, a partir de la segunda mitad de la década de 1970, varios países de América Latina se convirtieron en receptores de flujos de capitales en virtud de la obtención de créditos a través de bancos internacionales. Este endeudamiento externo varió de una economía a otra: en el caso del Brasil fue público, mientras que en Chile se llevó a cabo en el sector privado y en la Argentina y México se expandió tanto la deuda externa privada como la pública<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Véase Frenkel (2014) para conocer más detalles.



De esta forma, en los años setenta la relación entre la deuda pública externa y el producto interno bruto (PIB) para el promedio de América Latina aumentó desde el 19% hasta el 35%. Sin embargo, el mayor ascenso ocurrió en los años ochenta: a fines de ese decenio se registró un nivel máximo del 96% del PIB para el promedio de la región e incluso llegó a alcanzar valores cercanos o superiores al 100% en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Perú.

Es importante recordar el contexto económico mundial de aquella época. En 1979 y 1980 se produjo otra crisis del petróleo, caracterizada por alzas de precios del crudo muy significativas, lo que ocasionó una aceleración de la inflación en los países desarrollados que aplicaron políticas fiscales y monetarias contractivas. De esta manera, América Latina se vio afectada por un incremento de la tasa de interés internacional, un descenso de la demanda de productos para la exportación, una salida de capitales y un aumento del peso de su deuda.

Tal como se señala en CEPAL (2013), la crisis de deuda externa que estalló en 1982 marcó el inicio de un largo período de intensos ajustes macroeconómicos, gran variabilidad del crecimiento y reformas estructurales, cuya eficacia fue inferior a la esperada. Durante la década de 1980, la combinación de un escaso crecimiento económico con el retiro de recursos financieros y las consiguientes depreciaciones de las monedas nacionales en un marco de pasivos dolarizados amplió los déficits fiscales y agravó el peso de la deuda pública.

En esta etapa de profunda inestabilidad macroeconómica, la situación generalizada de sobreendeudamiento exigió que se dedicase una proporción extraordinaria de los ingresos externos al servicio de la deuda y muchos países llegaron a la cesación de pagos. Entre 1982 y 1989 la región debió destinar al pago neto de utilidades e intereses el equivalente a un 36% de las exportaciones, una relación que entre 1950 y 1969 llegaba al 16%.

Tras la implementación del Plan Brady en 1989, durante la década de los noventa tuvo lugar una fase generalizada de desendeudamiento, con procesos de renegociación y reestructuraciones de deuda que, sumados a la recuperación del crecimiento económico, contribuyeron a la reducción del peso de la deuda pública externa. En otros casos también incidió el mantenimiento de tipos de cambio fijos o apreciados en términos reales, lo que redujo temporalmente los pasivos externos en moneda nacional. No obstante, esas situaciones no resultaron sostenibles y ocasionaron nuevas crisis.

Básicamente, el Plan Brady consistía en el canje voluntario de deuda externa soberana (principalmente con bancos internacionales) por bonos transables en el mercado y garantizados por el Tesoro de los Estados Unidos, junto con reducciones de deuda y la aplicación de reformas estructurales apoyadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Varios países latinoamericanos celebraron este tipo de acuerdos entre 1989 y 1996. El primero fue México, al que siguieron Costa Rica, la República Bolivariana de Venezuela, el Uruguay, la Argentina, el Brasil, la República Dominicana, el Ecuador, Panamá y el Perú. De acuerdo con Ocampo y otros (2014), el Plan Brady permitió algunas reducciones de los saldos de las deudas, pero en magnitudes moderadas y, sobre todo, demasiado tarde, después de que la crisis de la deuda ya había causado estragos. Sin embargo, los bonos Brady impulsaron el auge del mercado de bonos de países emergentes en la década de 1990 y contribuyeron a redefinir la integración de los mercados de bonos de América Latina y el Caribe en la economía mundial (Bustillo y Velloso, 2014).

Entre 1990 y 1997, la proporción de deuda pública (tanto externa como interna) en relación con el PIB se redujo notablemente, desde un valor promedio del 99% hasta un 40%. Entre los países en que más disminuyó el ratio entre la deuda pública del sector público no financiero con respecto al PIB se encuentran Chile, el Ecuador, Nicaragua, Panamá y el Perú. Con excepción de Chile, estos países empezaron la década con niveles muy altos de deuda pública (alrededor del 80% del PIB en el Ecuador y el Perú y por encima del 100% en Nicaragua y Panamá).

Cabe destacar la notable reducción de este ratio en Nicaragua (de más del 50%) durante el subperíodo. Este país negoció una porción significativa de su deuda externa durante la década de los noventa y consiguió importantes condonaciones y reestructuraciones de deuda de varios de sus acreedores. Así, entre 1990 y 1996, logró rebajar su deuda pública externa aproximadamente 5.600 millones de dólares, con lo que esta se situó en 6.094 millones de dólares en 1996. Sin embargo, a pesar de las negociaciones, la deuda continuaba siendo insostenible y antes de acceder a la Iniciativa PPME, Nicaragua se encontraba entre los países de bajo ingreso más endeudados del mundo (Banco Central de Nicaragua, 2005).

El siguiente subperíodo (de 1998 a 2003) estuvo marcado por una sucesión de crisis financieras que afectaron considerablemente a los países de la región y que se caracterizó por la aparición de una tendencia recesiva en varias economías latinoamericanas. De esa manera comenzaba una nueva fase de incremento de la relación entre la deuda pública y el PIB.

Tras las crisis asiática (1997) y rusa (1998) aumentó el costo del endeudamiento para las economías emergentes, al tiempo que los plazos de vencimiento se acortaron y la disponibilidad de crédito se redujo. A fines del siglo XX y comienzos del XXI, los mercados de bonos se utilizaron fundamentalmente para refinanciar la deuda de los países de la región.

Varias economías sufrieron con particular intensidad los efectos de estas crisis. En 1999, año en que la Argentina, Chile, Colombia, el Ecuador, Honduras, el Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay registraron contracciones del PIB, la tasa de crecimiento regional fue de solo un 0,2%. El Brasil, cuyo crecimiento entre 1998 y 1999 había sido prácticamente nulo, se convirtió en el foco de una nueva crisis. Además, en 2001 los Estados Unidos sufrieron una crisis bursátil y una leve recesión que debilitó aún más la economía regional, sobre todo en los países de Centroamérica, el Caribe y México. La crisis de mayor intensidad se produjo en la Argentina, donde colapsó el esquema de convertibilidad monetaria, el peso sufrió una brusca depreciación en términos reales y se estableció una moratoria parcial de la voluminosa deuda externa acumulada.

En este contexto de sucesivas crisis financieras y de reversión del ciclo económico, el nivel de la deuda pública aumentó en promedio el equivalente a 20 puntos porcentuales del PIB, llegando a representar el 60% del producto interno bruto regional en 2003. En el crecimiento de la deuda pública regional influyó principalmente el comportamiento de varios países del Cono Sur y, en particular, los incrementos registrados en la Argentina y el Uruguay. En el primer caso, como consecuencia de la profunda recesión, la crisis financiera y la fuerte devaluación de la moneda en 2001 y 2002. La crisis argentina tuvo repercusiones regionales y afectó especialmente al Uruguay, cuyo sistema bancario experimentó dificultades y que también sufrió una devaluación. En ambos países la deuda pública pasó de representar poco más del 40% del PIB antes de la crisis a ubicarse por encima del 100% del producto tras la devaluación.

Otros países de América del Sur que incrementaron considerablemente sus ratios de deuda pública sobre el PIB en el subperíodo analizado fueron Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia y el Paraguay. Si bien el aumento de este indicador fue menor que el registrado en la Argentina y el Uruguay, entre 1998 y 2003 subió cerca de 30 puntos porcentuales.

En la República Dominicana también se produjo un notorio crecimiento de la deuda pública. De acuerdo con Paunovic (2005), esta se duplicó como porcentaje del PIB durante el año 2003 debido a la crisis bancaria y sus efectos en las variables macroeconómicas, como la recesión, la depreciación del tipo de cambio real, el aumento de las tasas de interés y el rescate del sistema bancario.

En los años siguientes, entre 2004 y 2008, la región experimentó una fase de auge económico que coincide con una tendencia descendente de los ratios de deuda pública con respecto al PIB, cuyo promedio regional pasó del 60% en 2003 al 32% del producto en 2008. Varios factores influyeron en la contracción relativa de la deuda pública, como la evolución de las variables macroeconómicas (mayor crecimiento, tasas de interés más bajas y apreciación del tipo de cambio real), los superávits primarios de las cuentas fiscales y los procesos de reestructuración de la deuda.

Este comportamiento se observa en todos los países latinoamericanos, con la excepción de Guatemala, donde la relación entre la deuda pública y el PIB se incrementó levemente durante el período. También en este caso fueron los países sudamericanos los que más influyeron en la tendencia regional, especialmente por las significativas reducciones de los ratios de la Argentina (como consecuencia de la reestructuración de su deuda en 2005) y del Uruguay (gracias al canje voluntario de deuda soberana realizado en 2003), que se fueron acercando a los valores previos a la crisis.

Durante ese quinquenio, los gobiernos de la Argentina, el Brasil y el Uruguay cancelaron anticipadamente sus préstamos con el Fondo Monetario Internacional —del que entonces eran los tres mayores deudores—, que vio así reducida su cartera a la mitad. De ese modo, por primera vez en muchos años América Latina dejaba de ser uno de los principales receptores de los recursos financieros de la institución, ya que redujo su participación al 8,6% del total de créditos otorgados, muy lejos del promedio del 35% que había alcanzado en el período comprendido entre 1984 y 2006.

Al mismo tiempo, lograron grandes reducciones de la deuda los Estados adheridos a la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (Iniciativa PPME) y a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), como Bolivia (Estado Plurinacional de), Haití, Honduras y Nicaragua. Este último país, por ejemplo, después de aplicar un programa estructural acordado con el FMI sobre ajuste fiscal, crecimiento económico y reducción de la pobreza, alcanzó el punto de culminación de la Iniciativa PPME en 2004, con lo que obtuvo un alivio de las deudas bilaterales y multilaterales contraídas antes de 2005. La deuda pública nicaragüense pasó de representar el 106% del PIB en 2003 a alrededor del 30% en 2008. De manera similar, en ese mismo período, en el Estado Plurinacional de Bolivia los ratios de deuda se redujeron desde casi el 90% hasta un 37% del PIB, en Honduras desde el 60,5% hasta el 20% y en Haití, desde el 57,5% hasta el 42% del producto. En este último caso hubo nuevas condonaciones de deuda en 2009 y especialmente en 2010, tanto por parte de donantes bilaterales como de organismos multilaterales, como consecuencia del fuerte terremoto que asoló el país.

Por último, después de la crisis financiera global de 2008-2009, la relación entre la deuda pública y el PIB se ha mantenido prácticamente estable para el promedio de las 19 economías de América Latina objeto de estudio, situándose en torno al 34,4% del PIB en 2014. Sin embargo, en algunos países centroamericanos, como Costa Rica, Honduras y la República Dominicana, así como en Chile, el Ecuador y México, el ratio entre la deuda pública bruta y el PIB ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años.

No solo resulta importante analizar la evolución de los niveles de la deuda pública en los países latinoamericanos, sino también evaluar el peso relativo de la deuda externa e interna, ya que cuanto más elevado sea el endeudamiento externo, mayor será la vulnerabilidad de las economías frente a posibles crisis o choques externos.

En pocos años —entre 2003 y 2007—, además de reducirse el nivel de la deuda pública se modificó considerablemente su composición, con una extensión de los plazos, mayor proporción de deuda a tasa fija, aumento de la participación de residentes y un creciente peso de las deudas en moneda local. Algunos países emitieron incluso deuda externa en moneda local, con lo cual superaron el denominado “pecado original” que dificultaba esa posibilidad (CEPAL, 2013).

En los últimos 25 años la reducción de la deuda pública externa en la región ha sido notable. A comienzos de la década de 1990 esa deuda representaba poco más del 70% del PIB, en contraste con el 16% que supuso en 2014.

Más allá de la tendencia generalizada a la reducción del endeudamiento externo, es posible constatar ciertas diferencias entre subregiones o grupos de países. Así, por ejemplo, en las economías de América del Sur y en México (véase el gráfico I.2A), la tendencia decreciente de la deuda pública externa se vio interrumpida por la incidencia de la crisis mexicana en 1995 (“efecto tequila”) y, posteriormente, de las crisis asiática (1997), rusa (1998) y brasileña (1998-1999). El mayor incremento del ratio de la deuda pública con respecto al PIB se registró durante la crisis argentina de 2001-2002, que también repercutió considerablemente en las economías vecinas, en especial el Uruguay, como se mencionó anteriormente. En este grupo de países la participación de la deuda pública externa en el total se redujo drásticamente durante los últimos decenios: mientras que a comienzos de los años noventa representaba poco más del 80%, en 2014 solo un 34% del endeudamiento público fue externo.

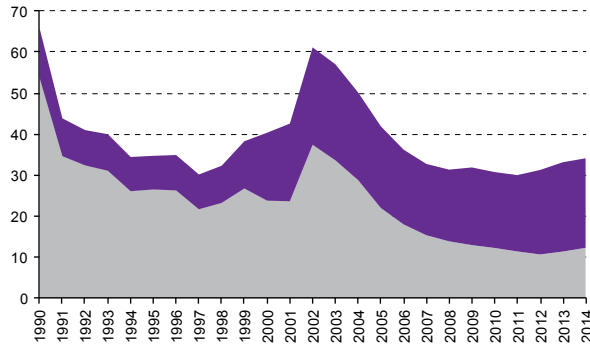
En el caso de los países centroamericanos no incluidos en la Iniciativa PPME y la República Dominicana (véase el gráfico I.2B), se aprecia un menor ritmo de decrecimiento de la deuda pública externa en comparación con el grupo anterior, así como una interrupción de esta tendencia tras la crisis financiera internacional de 2008-2009. Además, en esta subregión, la proporción de la deuda pública externa ha seguido superando a la de la deuda interna, si bien se redujo desde un 90% a principios de la década de los años noventa hasta un 55% en 2014.

En cuanto a los cuatro países latinoamericanos incluidos en la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (Bolivia (Estado Plurinacional de), Haití, Honduras y Nicaragua), en el gráfico I.2C se observan dos períodos durante los cuales disminuyó considerablemente la deuda pública externa. El primero, de 1995 a 1996, debido sobre todo a las condonaciones y reestructuraciones de la deuda de Nicaragua. El segundo, entre 2004 y 2007, cuando el alivio de los programas del FMI y del Banco Mundial empezó a surtir efecto, ya que los cuatro países alcanzaron el punto de culminación de la Iniciativa PPME. A partir de ese momento, los ratios de la deuda con respecto al PIB se han mantenido prácticamente estables. La participación de la deuda externa en el total del endeudamiento público se situó alrededor del 60% en el año 2014.

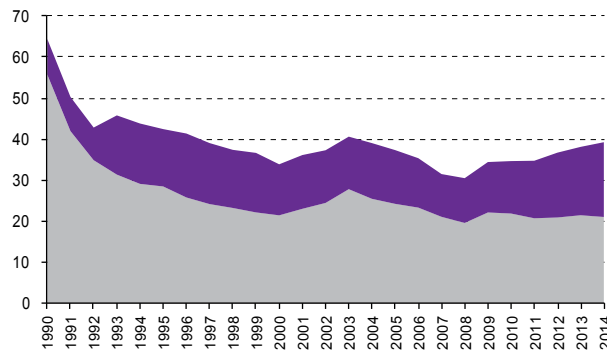
Gráfico I.2

América Latina (grupos de países seleccionados): deuda pública externa e interna, 1990-2014  
(En porcentajes del PIB)

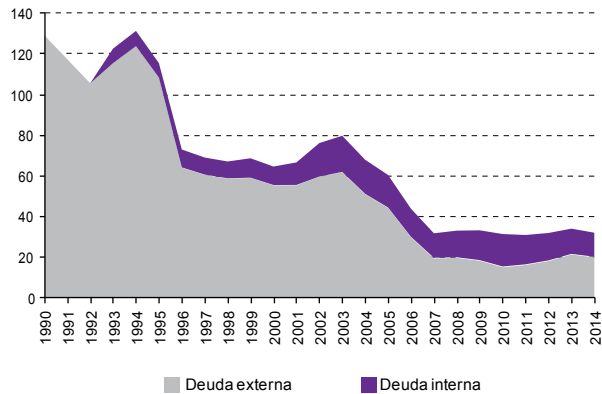
A. América del Sur y México<sup>a</sup>



B. Centroamérica y República Dominicana<sup>b</sup>



C. Países latinoamericanos incluidos en la Iniciativa en Favor de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)<sup>c</sup>



■ Deuda externa      ■ Deuda interna

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

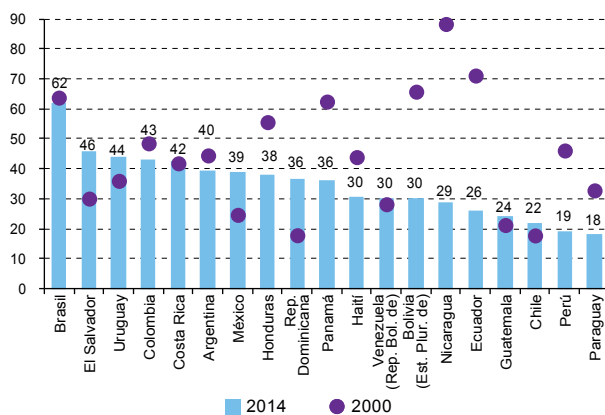
<sup>a</sup> Promedio simple de diez países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Promedio simple de cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana.

<sup>c</sup> Promedio simple de cuatro países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Haití, Honduras y Nicaragua.

No solo existen diferencias en cuanto a la evolución de los ratios de la deuda pública entre países, sino también con respecto a los niveles de esta (véase el gráfico I.3). Entre los años 2000 y 2014, de 19 países de América Latina, 11 lograron disminuir la proporción de deuda pública sobre el PIB, en cinco se incrementó (Chile, El Salvador, México, la República Dominicana y el Uruguay) y en tres se mantuvo casi constante (Costa Rica, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de)).

**Gráfico I.3**  
**América Latina (19 países): deuda pública con respecto al PIB, por países, 2000 y 2014**  
 (En porcentajes)



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

Los niveles de endeudamiento siguen variando mucho de un país a otro. En América Latina, el Brasil presenta la deuda pública más elevada, que alcanzó el 62% del PIB en 2014. Otros países de América del Sur (el Uruguay, Colombia y la Argentina), algunos de Centroamérica (El Salvador, Costa Rica, Honduras, la República Dominicana y Panamá) y México continúan teniendo niveles de endeudamiento moderados (entre el 36% y el 46% del PIB). En el otro extremo, por debajo del 22% del PIB, se encuentran Chile, el Perú y el Paraguay.

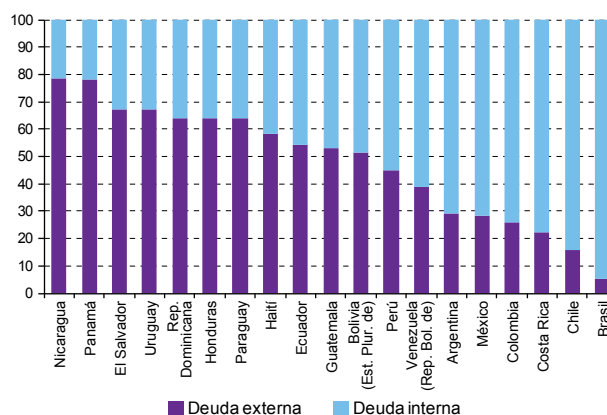
Si bien el Brasil es el país con más endeudamiento, también es el que tiene una mayor proporción de deuda pública interna (el 95% del endeudamiento público). En Chile y Costa Rica la participación relativa de la deuda pública interna en el total se sitúa alrededor del 80%. Le siguen la Argentina, Colombia y México, con cerca del 70% (véase el gráfico I.4). Estos países se encuentran entre las economías de mayor tamaño de la región y tienen sistemas financieros más desarrollados, por lo que sus mercados de bonos locales se constituyen cada vez más como una fuente de financiamiento del sector público.

En contraste, en Nicaragua y Panamá solo el 20% de la deuda pública corresponde a endeudamiento interno y en otras economías pequeñas (como las de El Salvador, el Uruguay, la República Dominicana, Honduras y el Paraguay) la proporción del endeudamiento interno apenas ronda el 35% del total.

Tanto la evolución como el nivel de endeudamiento público de los países del Caribe difieren de lo observado en los países de América Latina. Mientras que entre 2000 y 2014 la relación de la deuda pública con respecto al PIB se redujo en promedio en los países latinoamericanos,

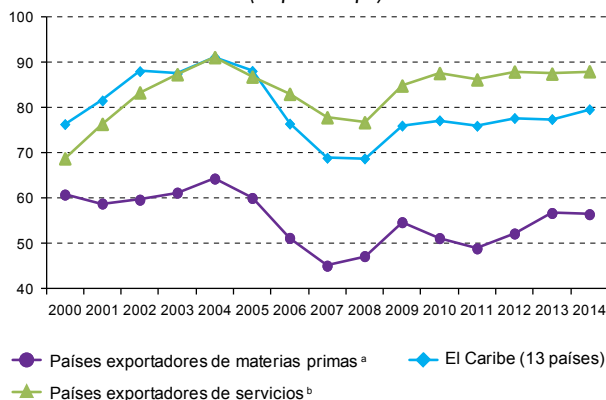
en el Caribe, si bien se registró una trayectoria descendente a partir de 2004, la deuda volvió a aumentar después de la crisis financiera global de 2008-2009 y se mantuvo en niveles similares a los de comienzos de siglo (véase el gráfico I.5). Los países de esta subregión se han visto afectados por factores exógenos que han repercutido en sus finanzas públicas, como las malas condiciones climáticas (con reiterados huracanes) y los precios externos adversos.

**Gráfico I.4**  
América Latina (19 países): composición de la deuda pública, por países, 2014  
(En porcentajes)



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

**Gráfico I.5**  
El Caribe (13 países): deuda pública con respecto al PIB, 2000-2014  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Incluye Belice, Suriname y Trinidad y Tabago. No se incluye Guyana, ya que es un país beneficiario de la Iniciativa PPME.

<sup>b</sup> Incluye Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

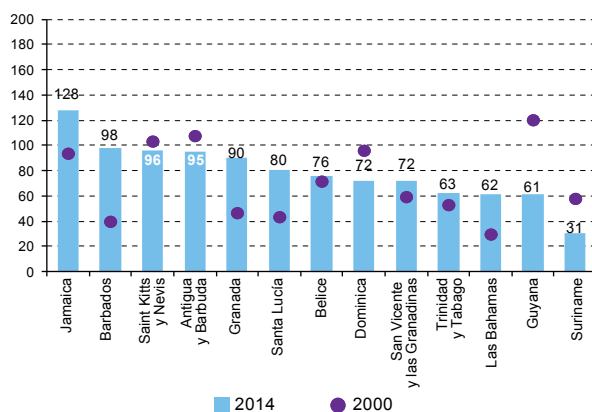
Además, en los países del Caribe la deuda pública representa una proporción muy superior del producto interno bruto, pues se situó en promedio cerca del 80% del PIB en el año 2014. Si se dividen los países caribeños de acuerdo con su especialización económica entre los que dependen de la exportación de servicios (principalmente turismo y servicios financieros) y los que se basan en la exportación de materias primas (minería y petróleo), se aprecia que los primeros exhiben ratios de deuda pública con respecto al PIB más elevados que los últimos (un 88% frente a un 56,5% del

producto en 2014). Asimismo, en el grupo de países que dependen del turismo, el endeudamiento público ha crecido en los últimos 15 años, mientras que, después de algunas oscilaciones, en las economías especializadas en la exportación de materias primas se ha acercado a los niveles de principios de la década de 2000.

Una parte importante del endeudamiento público del Caribe corresponde a deuda externa, en ocasiones de carácter concesionario, lo que, si bien puede proteger las finanzas públicas de los vaivenes de los mercados internacionales, no las hace inmunes, como refleja el peso de los intereses de la deuda pública. Por ejemplo, en Jamaica esos intereses han llegado a exceder el 10% del producto interno bruto.

Al comparar los ratios de deuda pública sobre el PIB de comienzos de siglo con los últimos datos disponibles (véase el gráfico I.6), se advierte que solo cinco países del Caribe pudieron disminuir esa proporción (Antigua y Barbuda, Dominica, Guyana, Saint Kitts y Nevis y Suriname). La mayor reducción del endeudamiento público se observó en Guyana, país acogido a la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, donde el ratio descendió desde el 120% del PIB en 2000 hasta el 61% en 2014. En mayor o menor medida, los otros ocho países incrementaron sus niveles de endeudamiento público. Se destaca el caso de Barbados, que pasó de ser una de las economías menos endeudadas en el año 2000 a contabilizar una deuda pública del 98% del PIB en 2014. Ese ratio solo fue superado por Jamaica, que registró en el mismo año una deuda equivalente al 128% del producto interno bruto.

**Gráfico I.6**  
**El Caribe (13 países): deuda pública con respecto al PIB, por países, 2000 y 2014**  
 (En porcentajes)



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

En la mayoría de los países caribeños, la relación de la deuda pública con respecto al PIB se mantuvo por encima del 70%, con la excepción de las Bahamas, Guyana y Trinidad y Tabago, donde se situó alrededor del 60%, y Suriname, en que fue del 31% del PIB. Sin embargo, según la CEPAL (2014), varios países han firmado acuerdos de reestructuración con el Fondo Monetario Internacional o han anunciado amplias reformas fiscales, lo que sumado a una eventual reactivación de las economías del Caribe podría indicar el inicio de un proceso de desendeudamiento paulatino.



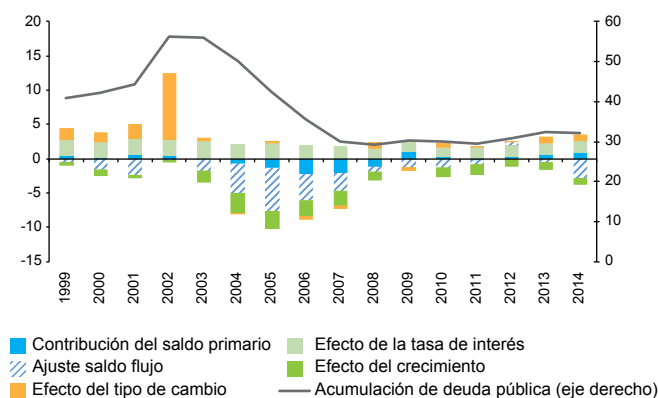
## B. Factores explicativos de la dinámica de la deuda pública

Son varios los elementos que intervienen en la evolución de los ratios de deuda en relación con el PIB, como la generación de déficits o superávits primarios, el crecimiento económico, las tasas de interés, el tipo de cambio y otros factores, como por ejemplo los procesos de condonación y reestructuración de la deuda.

En el gráfico I.7, donde se presenta una relación de los factores explicativos de la dinámica de la deuda pública entre 1999 y 2014, puede apreciarse la importancia relativa de las depreciaciones de las monedas nacionales en el incremento del endeudamiento público hasta el año 2002, que, como se mencionó en la sección A, afectó drásticamente a la Argentina y el Uruguay.

Posteriormente, desde 2003 hasta 2008, en una etapa de auge económico para la región y de trayectoria descendente de los ratios de deuda pública, cabe destacar el efecto del crecimiento del producto, la generación de superávits primarios y la reversión de la tendencia creciente de los tipos de cambio, así como los procesos de reestructuración en algunos países y el efecto del alivio de la deuda para los beneficiarios de la iniciativa PPME (variable “ajuste saldo flujo” en el gráfico I.7).

Gráfico I.7  
América Latina: factores explicativos de la dinámica de la deuda pública con respecto al PIB, 1999-2014  
(En porcentajes)



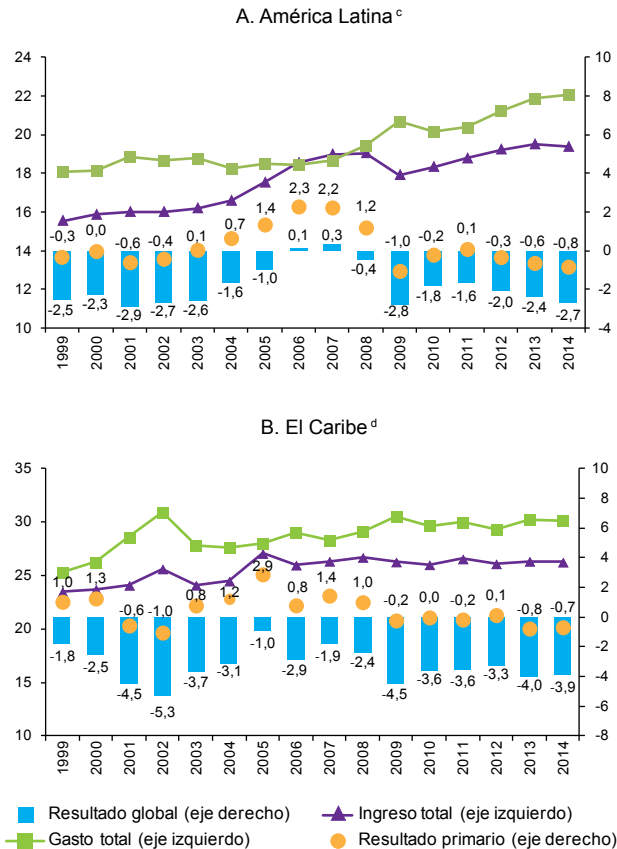
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

A partir de 2009, después de la crisis financiera internacional, los saldos de la deuda pública permanecieron prácticamente estables, básicamente debido al deterioro de los resultados primarios y a la menor contribución del crecimiento económico que en el período anterior.

Como se vio anteriormente, durante el período comprendido entre 1998 y 2003, los países de la región sufrieron de manera directa la secuencia de crisis financieras, lo que también se reflejó en un empeoramiento de sus cuentas fiscales. Así, hasta el año 2003, las economías latinoamericanas registraron, en promedio, déficits globales cercanos o superiores al 2,5% del PIB, ya que el nivel de los gastos fiscales se mantuvo muy por encima de los ingresos, que

permanecieron prácticamente constantes en ese período de reversión del ciclo económico (véase el gráfico I.8). Por consiguiente, los ratios de deuda pública en relación con el PIB también se incrementaron durante ese período.

**Gráfico I.8**  
**América Latina y el Caribe: indicadores fiscales<sup>a</sup> del gobierno central, 1999-2014<sup>b</sup>**  
*(En porcentajes)*



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

<sup>a</sup> Con respecto al producto interno bruto.

<sup>b</sup> Los datos de 2014 corresponden a estimaciones.

<sup>c</sup> Promedio simple de 19 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

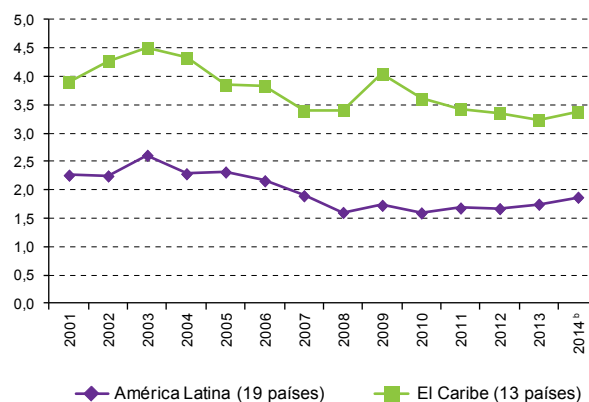
<sup>d</sup> Promedio simple de 13 países: Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

A fines de 2008 y durante 2009, la crisis internacional afectó a todos los países de la región y repercutió en sus cuentas fiscales. La caída del nivel de actividad y la de los precios de los recursos naturales determinaron un descenso de los ingresos, principalmente en las economías exportadoras de este tipo de bienes. Además, como respuesta a los efectos de la crisis y con el objetivo de estimular la demanda interna, varios países redujeron impuestos u otorgaron beneficios tributarios que implicaron una merma en la recaudación impositiva. Por otro lado, también se implementaron medidas con el fin de sostener la demanda agregada y compensar el impacto de la crisis en los sectores más vulnerables, lo que se tradujo en un incremento de los gastos.

Si bien en el año 2010 el gasto fiscal se redujo como consecuencia del retiro de una parte de las políticas de estímulo del año anterior, después volvió a crecer hasta situarse en 2014 en un 21,4% del PIB en América Latina y en un 31,3% en el Caribe (alrededor de dos puntos porcentuales más que antes de la crisis internacional). Aunque los ingresos también se habían empezado a recuperar a partir de 2010, crecieron menos que los gastos, lo que se reflejó en un deterioro de los resultados globales en 2014, en comparación con los de años anteriores a la crisis.

Por otra parte, en el período de auge económico de la región entre 2003 y 2008, durante el cual los países de la región habían experimentado una mejora de los balances fiscales y una reducción de los ratios de deuda pública con respecto al PIB, también disminuyó el pago de intereses de la deuda (véase el gráfico I.9). Cabe señalar que la reducción del gasto destinado a intereses tiene importantes consecuencias en las políticas públicas, ya que permite liberar recursos que pueden destinarse a gasto social o a inversión pública.

**Gráfico I.9**  
**América Latina y el Caribe: pago de intereses de la deuda pública con respecto al PIB, 2001-2014<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



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

<sup>a</sup> Promedios simples.

<sup>b</sup> Los datos de 2014 corresponden a estimaciones.

En el caso de los países de América Latina, el pago de intereses se redujo desde un promedio del 2,6% del PIB en el año 2003 hasta el 1,6% del PIB en 2008, mientras que en los países del Caribe las erogaciones por este concepto fueron considerablemente más altas y pasaron desde el 4,5% hasta el 3,4% del PIB en ese mismo período. En 2009, a raíz de la crisis económica global, se interrumpió esta tendencia decreciente y a partir de 2010 el pago de los intereses en proporción al PIB se ha mantenido relativamente estable en ambas subregiones, situándose en 2014 en niveles similares a los de antes de la crisis.

## C. Espacio fiscal e indicadores de vulnerabilidad fiscal

Una definición habitual del espacio fiscal se refiere a la disponibilidad de recursos para un propósito específico que no altera la sostenibilidad de la posición financiera del gobierno o de la economía en conjunto. Si bien el concepto es claro, resulta mucho más difícil evaluar su magnitud cuando, por ejemplo, el propósito es determinar un paquete de estímulo contracíclico.

Un concepto opuesto al de espacio fiscal es el de vulnerabilidad fiscal. En la literatura existen distintos indicadores para evaluar las vulnerabilidades fiscales asociadas a la volatilidad macroeconómica y financiera (véase una relación de estos métodos en González, Martner y Podestá, 2015). A su vez, el FMI publicó en 2013 una guía de análisis de sostenibilidad de la deuda pública, que incluye el examen de un amplio espectro de escenarios posibles de la dinámica de la deuda y de métodos de evaluación de los riesgos de solvencia fiscal. Sin pretender evaluar escenarios de sostenibilidad ni plantear lineamientos de política, puede resultar de interés explorar, con indicadores simples de espacio fiscal y de vulnerabilidad fiscal, los efectos que han tenido la desaceleración del crecimiento y el deterioro de los términos de intercambio sobre las finanzas públicas en algunos países (FMI, 2013).

En CEPAL (2014a)<sup>2</sup> se calcula el superávit primario que requieren los países de la región para estabilizar su nivel de deuda como proporción del PIB. Para ello, se emplea la siguiente ecuación:

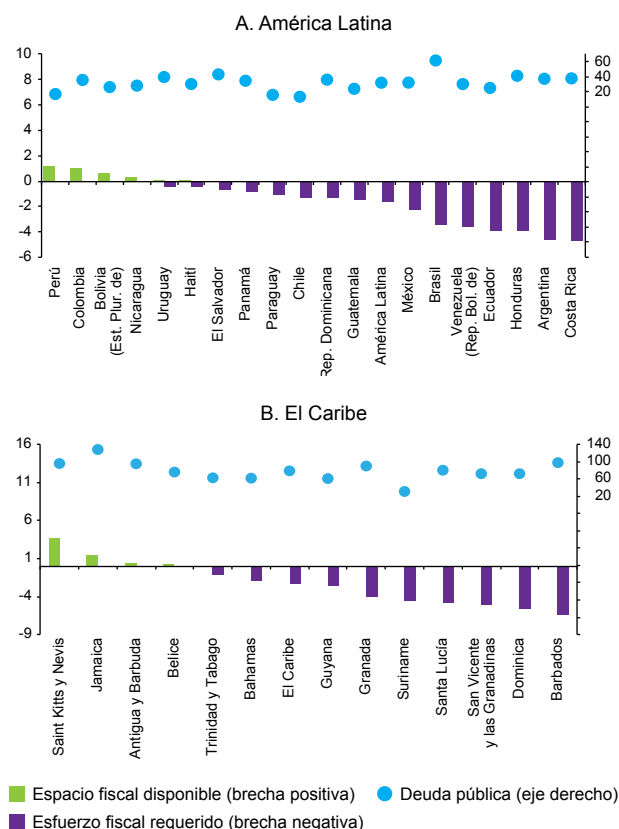
$$bp^* = \left( \frac{r-g}{1+g} \right) \cdot d_0$$

Donde  $bp^*$  es el balance primario requerido para estabilizar el nivel de deuda como proporción del PIB,  $r$  es la tasa de interés real,  $g$  es la tasa de crecimiento del producto interno bruto en el período de tiempo  $t$  y  $d_0$  es el nivel de deuda pública en  $t-1$ .

De ese modo, el superávit requerido depende del diferencial entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento. El espacio fiscal de los países de América Latina así medido ha disminuido en 2015 respecto de 2014, principalmente por el descenso de las tasas de crecimiento de la región y un leve deterioro de las cuentas fiscales. Esto se refleja en la brecha negativa (diferencial en que el balance primario efectivo es menor que el balance primario requerido para estabilizar la deuda) que presentan 16 de los 19 países de la región (véase el gráfico I.10A). Entre los países que requieren un esfuerzo fiscal mayor (más del 3% del PIB) se encuentran Costa Rica, la Argentina, Honduras, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y el Brasil; les sigue México, con un esfuerzo superior al 2% del PIB y, a continuación, con poco más del 1%, se encuentran Guatemala, la República Dominicana, Chile y el Paraguay. Solo cuatro países presentan diferenciales positivos: el Perú, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua, debido principalmente a superávits primarios y tasas esperadas de crecimiento algo mayores en 2015.

<sup>2</sup> El análisis corresponde a una actualización de lo publicado en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014*. La definición de gobierno utilizada se ajusta al criterio de más amplia cobertura institucional, lo que equivale en algunos países a gobierno general y en la mayoría a gobierno central.

**Gráfico I.10**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): brecha fiscal como proporción del PIB entre el balance primario efectivo de 2014 y el requerido en 2015 para estabilizar la deuda pública**  
 (En porcentajes)



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

Tal como se señaló anteriormente, los niveles de endeudamiento de los países del Caribe son significativamente superiores a los de América Latina, ya que en promedio alcanzan un valor cercano al 80% del PIB. Así, el esfuerzo fiscal requerido en 2015 para hacer sostenible este nivel de deuda es de un 2,3% del PIB en las economías caribeñas (véase el gráfico I.10B). La mayoría de los países de esta subregión mantienen una brecha negativa entre el balance primario efectivo y el requerido, siendo Barbados, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Suriname los que deberían realizar un esfuerzo fiscal mayor (cercano o superior al 4,5% del PIB). En el otro extremo se hallan Saint Kitts y Nevis, Jamaica, Antigua y Barbuda y Belice que presentan una brecha positiva, lo que les permite continuar en su senda de consolidación fiscal.

Otro indicador de sostenibilidad de la deuda pública se basa en la adopción de una norma común o estándar de deuda; por ejemplo, el 40% del PIB, meta compatible con los equilibrios macroeconómicos (CEPAL, 2012 y 2014b). El resultado primario requerido depende así de las condiciones macroeconómicas y financieras en  $T$  años y de la meta definida para la deuda pública. Esto puede expresarse con la siguiente ecuación:

$$bp^{**} = \frac{d_0 \cdot \left( \frac{1+r}{r-g} \right)^T - d^*}{\sum_{j=0}^{T-1} \left( \frac{1+r}{1+g} \right)^j}$$

Donde  $d^*$  es la meta de deuda para los próximos  $T$  años y  $bp^{**}$  es el balance primario requerido para lograr ese nivel de endeudamiento.

En el gráfico I.11 se presentan los resultados con el horizonte de 2015. En el caso de los países latinoamericanos se observa una mayor disponibilidad de espacio fiscal que en el ejercicio anterior, pues en la gran mayoría de los casos los niveles de deuda eran inferiores a la meta planteada en 2014. Únicamente el Brasil, Honduras, El Salvador, Costa Rica, la Argentina y el Uruguay presentan una brecha negativa entre el balance primario efectivo y el requerido para alcanzar la meta de endeudamiento; el resto de los países de la región mantienen un espacio fiscal positivo. En cambio, en el caso del Caribe, todos los países (excepto Suriname) presentan una brecha negativa, destacándose Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Barbados, Granada y Antigua y Barbuda como los que tienen que realizar un mayor esfuerzo fiscal para que sus ratios de deuda descendan hasta situarse en un valor equivalente al 40% del PIB.

Cabe recalcar que, tal como se menciona en CEPAL (2012), estos indicadores solo pretenden ilustrar gráficamente los esfuerzos hipotéticos necesarios para cerrar brechas o los espacios fiscales disponibles en el corto plazo. No se refieren a la factibilidad o probabilidad de realización, pues no toman en cuenta las metas propias de los países (que pueden ser distintas de los objetivos de estabilización de la deuda) ni los cambios que puedan producirse en las condiciones de financiamiento. Además, el indicador de deuda bruta utilizado no incluye los activos financieros disponibles, que en algunos países llegan a ser muy significativos, como se detalla en el anexo de este *Panorama Fiscal*.

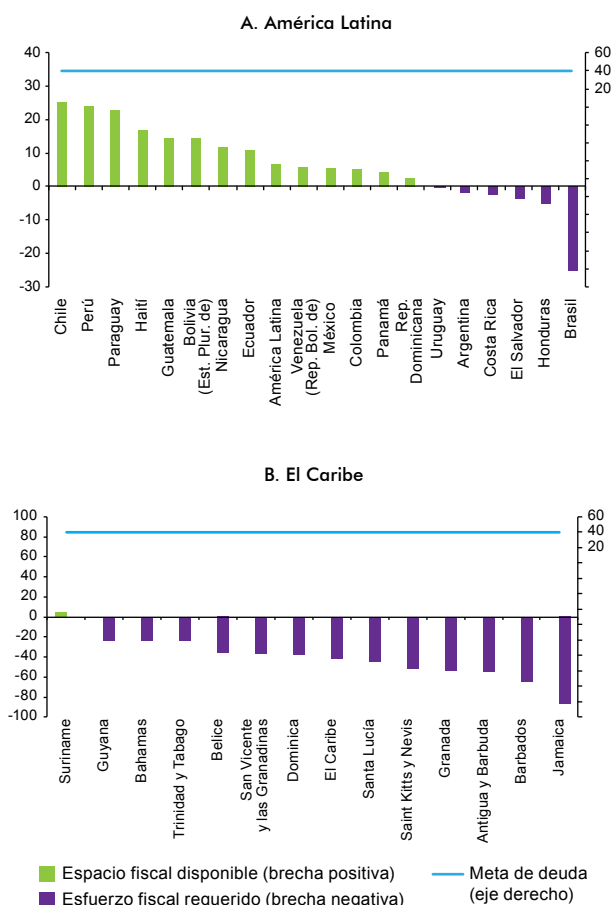
Los indicadores de sostenibilidad ilustran la dinámica de la deuda pública, pero no detectan episodios de crisis ni de tensión fiscal. Para identificar esos episodios se precisa una definición operativa. Según la literatura, un episodio de crisis o tensión fiscal tiene lugar si se cumple al menos uno de los cuatro criterios siguientes<sup>3</sup>:

- i) *Incumplimiento del pago de la deuda pública o reestructuración de deuda*: La definición de incumplimiento sigue el criterio de Standard and Poor's, que considera que un gobierno se encuentra en esa situación si no está al corriente en cuanto a sus obligaciones de deuda, mientras que la reestructuración o reprogramación de la deuda se refiere a cualquier operación que modifique las condiciones originales del contrato entre el deudor y el acreedor. Este criterio se aplica tanto a los países desarrollados como en desarrollo.
- ii) *Incumplimiento implícito del pago de la deuda pública interna*: Se identifica por episodios de alta inflación. En el caso de las economías avanzadas se considera que hay un episodio de tensión fiscal si la tasa de inflación es superior al 35% anual, mientras que para las economías emergentes se toma una tasa anual superior al 500%.

<sup>3</sup> Véase Baldacci y otros (2011), Berti, Salto y Lequien (2012) y Hernández de Cos y otros (2014).

Gráfico I.11

América Latina y el Caribe (países seleccionados): brecha como proporción del PIB entre el balance primario efectivo de 2014 y el requerido para estabilizar el ratio entre la deuda pública y el PIB en un 40%  
(En porcentajes)



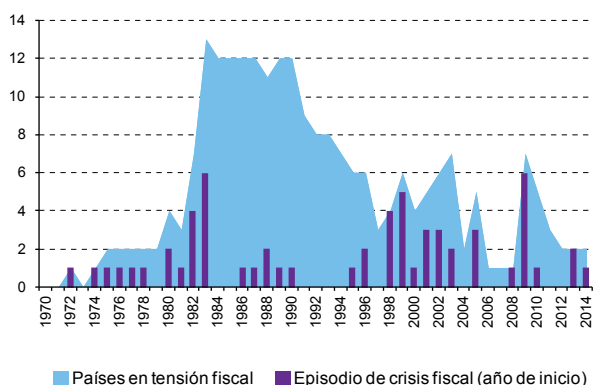
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

- iii) *Uso de financiamiento oficial excepcional*: El país accede a un programa a gran escala financiado por el FMI, es decir, con un acceso superior al 100% de su cuota. Por lo general, se trata de préstamos no concesionarios que se proporcionan como parte de un programa de ajuste. Para identificar los niveles de apoyo financiero del FMI, se utiliza esta misma definición tanto para economías avanzadas como emergentes.
- iv) *Un gran deterioro en el acceso a los mercados*: Las fuertes presiones sobre el rendimiento de los bonos de la deuda pública indican situaciones en que el gobierno enfrenta restricciones significativas al financiamiento a corto plazo en el mercado. Como indicador, tanto para las economías avanzadas como para las emergentes, se observa si los diferenciales de rendimiento de los bonos soberanos se sitúan más de dos desviaciones estándar por encima de la media de cada país. Además, con el fin de determinar qué países tienen un margen

de riesgo excepcionalmente alto durante largos períodos, para las economías emergentes también se incluyen los episodios en que los diferenciales de rendimiento de los bonos superan los 1.000 puntos básicos.

De acuerdo con esos criterios, se analizaron estadísticas de 14 países<sup>4</sup> de América Latina relativas a los años 1970 y 2014. A partir de esos datos se puede determinar el grado de tensión fiscal de la región y el nivel de contagio entre países. Tal como se muestra en el gráfico I.12, se identifican 60 episodios de crisis fiscales. La década de los ochenta fue el período de mayor tensión y contagio y no resulta comparable con la situación actual. Por otra parte, cabe señalar que la crisis financiera internacional de 2009 implicó tensiones fiscales en numerosos países, pues en varios casos se acudió a un financiamiento extraordinario<sup>5</sup> y se deterioró el acceso a los mercados. En contraste, en 2014 solo dos economías de la región se encontraban en situación de tensión fiscal.

**Gráfico I.12**  
América Latina (14 países)<sup>a</sup>: episodios de crisis fiscal, 1970-2014



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

<sup>a</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En los períodos analizados, los países de América del Sur registraron un mayor número de crisis que los países de Centroamérica. El lapso de mayor tensión fiscal transcurrió entre 1970 y 1990, con un promedio de 9 años. La incidencia ha disminuido a poco más de la mitad en los últimos tiempos, tal como se muestra en el cuadro I.1.

Si bien puede ser útil identificar episodios de crisis fiscal, las decisiones de política económica suelen ser sobre todo preventivas, justamente para evitar esas crisis. Con ese fin, los denominados indicadores de alerta temprana son menos rígidos y más amplios que los descritos anteriormente, ya que se orientan a identificar las vulnerabilidades a partir de variables de flujo que intentan reflejar potenciales problemas de liquidez. En este tipo de modelos se utilizan diversos indicadores financieros, económicos, institucionales y de riesgo político de la economía nacional. Además, se considera la evolución de la economía mundial.

<sup>4</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>5</sup> En rigor, el criterio de acceso al financiamiento del FMI como indicador de crisis es discutible, considerando que los mecanismos más recientes de acceso a liquidez tienen un componente más preventivo (como ocurrió en 2009 en muchos países de la región) que de ajuste fiscal propiamente.



Cuadro 1.1

## América Latina: períodos de crisis y tensión fiscal por subregiones, 1970-2014

Subregión	Número de episodios	Duración media de la crisis (años)	Años en tensión fiscal (promedio)		
			1970-1990	1990-2000	2000-2014
América del Sur	41	5	8	6	5
Centroamérica y México	19	6	10	3	2
América Latina	60	5	9	5	4

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

Básicamente existen dos enfoques para la elaboración de los sistemas de alerta temprana: el modelo no paramétrico (conocido como enfoque de señales) y los modelos econométricos (o enfoque de regresión multivariada). En el caso de estudios específicos para los países de la región, Martner y Tromben (2004) estimaron un modelo de alerta temprana para 12 países de América Latina que emitieron bonos soberanos entre 1970 y 2002. Este modelo permite ilustrar las vulnerabilidades a partir de variables fiscales y del entorno macroeconómico, como el crecimiento, el grado de apertura de las economías y los flujos de capital. De esa manera es posible jerarquizar la importancia de las variables de liquidez —como la deuda pública externa de corto plazo, el balance de la cuenta corriente y el flujo neto de inversión extranjera— en relación con las de solvencia. También son significativos el grado de apertura comercial, la tasa de crecimiento real de la economía y la variable explicativa rezagada, con que se ilustra la dificultad que tienen los países para salir de las crisis de deuda.

En este *Panorama Fiscal* se utiliza principalmente el enfoque de señales, al clasificarse variables fiscales y macroeconómicas básicas (balances global y primario, diferencial entre la tasa de interés real de la deuda y la tasa de crecimiento, y balance en cuenta corriente) para comparar el comportamiento histórico de estos indicadores de vulnerabilidad en períodos de crisis y en épocas normales, con el fin de captar las señales enviadas por estas variables antes del inicio de las crisis. De acuerdo con la capacidad de los indicadores de vulnerabilidad para distinguir los períodos de crisis de los normales, se determina un valor crítico o umbral para cada indicador. Si en un determinado momento el valor del indicador supera ese umbral, el modelo emite una señal de alerta de situación de crisis y el indicador toma el valor 1 (en caso contrario, su valor es 0). El valor crítico se establece de forma tal que el indicador transmita la mayor cantidad posible de alertas verdaderas y el menor número de señales falsas<sup>6</sup>.

Así, el valor crítico se define como:

$$C^* = \begin{cases} 1 & \text{si } x_{t-1} > C \\ 0 & \text{otro} \end{cases}$$

Si el indicador fiscal supera el valor crítico del umbral en el período t-1, se emite la señal de crisis para el período t, lo que implica que el nivel de tensión fiscal está determinado por el valor del indicador fiscal en períodos previos.

Tal como se señala en Baldacci y otros (2011), el enfoque de señales es relativamente simple y permite la asignación transparente de un amplio conjunto de indicadores fiscales en un

<sup>6</sup> Básicamente existen dos metodologías para determinar el valor crítico o umbral con el fin de maximizar la capacidad de predicción del modelo: la maximización de la relación señal-ruido o la minimización del total de errores mal clasificados. En este documento se utiliza el segundo método.

índice compuesto de tensión fiscal. Una limitación es que no se puede comprobar la significación estadística de las variables. Sin embargo, cada una de ellas contribuye al índice de presión fiscal con un peso proporcional a su poder de predicción de eventos de tensión o crisis fiscal. En el cuadro I.2 se presenta una breve revisión de las principales variables consideradas relevantes en la coyuntura actual, que permite obtener una idea de las vulnerabilidades fiscales de los países de la región. Para cada variable y país se establece un umbral o valor crítico que permite emitir una señal de vulnerabilidad para cada indicador sobre la base de los datos de 2014.

**Cuadro I.2**  
**América Latina (países seleccionados): indicadores de alerta (flujos)**

		Balance público (en porcentajes del PIB)	Balance público primario (en porcentajes del PIB)	Diferencial entre las tasas de interés y de crecimiento (r-g) (en puntos porcentuales)	Cuenta corriente (en porcentajes del PIB)
Argentina	Valor umbral <sup>a</sup>	-1,3	0,6	3,3	-1,4
	Señal en 2014 <sup>b</sup>	<b>-4,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>6,9</b>	-0,8
Brasil	Valor umbral	-1,8	1,0	2,7	-3,6
	Señal 2014	<b>-4,4</b>	<i>0,4</i>	<b>8,2</b>	-3,5
Chile	Valor umbral	0,0	0,9	1,2	-0,4
	Señal 2014	<i>-1,8</i>	<i>-1,2</i>	<i>2,8</i>	<i>-1,8</i>
Colombia	Valor umbral	-3,9	-1,1	1,2	-2,8
	Señal 2014	-2,4	-0,1	<i>1,7</i>	<b>-3,9</b>
Costa Rica	Valor umbral	-1,9	2,0	1,3	-2,9
	Señal 2014	<b>-5,6</b>	<b>-3,1</b>	<b>4,0</b>	<b>-5,2</b>
Ecuador	Valor umbral	-0,7	1,2	1,8	0,0
	Señal 2014	<b>-4,9</b>	<b>-3,5</b>	<i>2,0</i>	<i>-0,8</i>
El Salvador	Valor umbral	-1,8	0,1	2,2	-3,4
	Señal 2014	-1,5	0,9	<i>3,7</i>	<b>-6,5</b>
Guatemala	Valor umbral	-1,9	-0,3	2,1	-3,6
	Señal 2014	<i>-2,3</i>	<i>-0,9</i>	<i>2,4</i>	-2,0
México	Valor umbral	-1,5	0,1	2,5	-2,7
	Señal 2014	<i>-3,4</i>	<i>-1,7</i>	<i>2,8</i>	-1,9
Panamá	Valor umbral	-0,8	0,6	0,0	-2,2
	Señal 2014	<i>-3,7</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,7</i>	<b>-10,8</b>
Perú	Valor umbral	-3,1	-0,9	2,5	-2,3
	Señal 2014	0,2	1,2	1,7	<b>-5,2</b>
República Dominicana	Valor umbral	-1,3	0,0	2,2	-2,9
	Señal 2014	<i>-3,0</i>	<i>-0,4</i>	1,4	-2,6
Uruguay	Valor umbral	-2,4	0,7	2,6	-1,3
	Señal 2014	-1,6	0,9	<i>3,5</i>	<b>-6,5</b>
Venezuela (República Bolivariana de)	Valor umbral	-2,0	0,7	2,0	0,0
	Señal 2014	<i>-2,5</i>	<i>-0,2</i>	<b>13,0</b>	7,6

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

<sup>a</sup> Se define como el valor crítico que debe considerarse para cada variable, sobre la base del período 1990-2013.

<sup>b</sup> Se origina cuando el valor del indicador es mayor que el valor umbral. La intensidad de la señal se identifica con el valor del indicador en negrita (mayor intensidad) o en cursiva (intensidad leve). Para el balance público total y primario se considera un valor crítico de mayor intensidad si la brecha del umbral supera el equivalente a un 2,5% del PIB; para el diferencial de tasas, si sobrepasa en 2,5 puntos porcentuales el umbral; para la cuenta corriente, si sobrepasa en 2,5 puntos porcentuales del PIB el umbral. Si el indicador supera el umbral pero no cumple con los criterios anteriores se considera una señal de intensidad leve.

La ventaja de estos procedimientos es que se consideran las señales críticas en función de la historia de cada país y no a partir de parámetros previamente establecidos o estándar. De esta manera, los umbrales estimados se utilizan para señalar cambios respecto de una trayectoria previa, por lo que no son indicadores ni predictores de crisis fiscales ni de posiciones insolventes. Ilustran vulnerabilidades latentes (comparadas con situaciones del pasado) que pueden materializarse o no según los escenarios y las decisiones de política que se adopten. En otras palabras, estas señales permiten procesar de una manera algo más sofisticada los datos que ya se han reseñado a lo largo del capítulo.

En síntesis, se observa un deterioro cíclico de los flujos, pues los déficits fiscales se encuentran por encima de los umbrales históricos en varios países y el diferencial entre las tasas de interés y de crecimiento de las economías también es mayor que en épocas normales. No obstante, los reducidos niveles de deuda pública muestran que el espacio fiscal de la región es amplio, con algunas excepciones.

## D. Hacia una arquitectura fiscal contracíclica

Como se mencionó, durante la fase de bonanza económica del período comprendido entre 2003 y 2008, la política fiscal se orientó en la mayoría de los países de la región a la generación de superávits primarios, lo que permitió una drástica reducción de la deuda pública, especialmente externa. De manera inédita, a partir de 2009 la política fiscal pasó a ser un instrumento fundamental de la función gubernamental de estabilización macroeconómica. Existen, pues, condiciones para aplicar políticas fiscales contracíclicas acotadas, con objeto de enfrentar caídas transitorias en la demanda agregada.

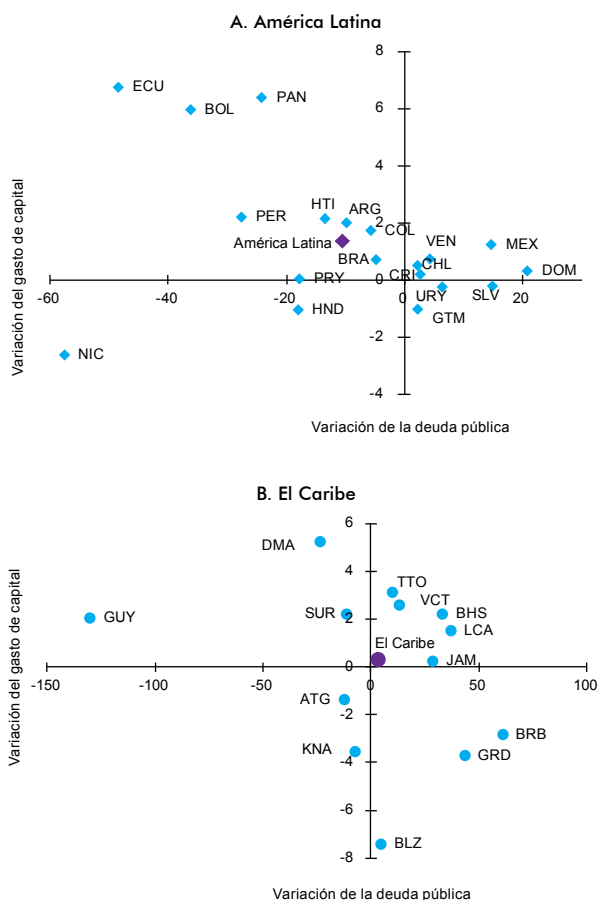
Resulta interesante evaluar si el incremento de los gastos de capital en algunos países ha estado o no asociado a un crecimiento de la proporción de la deuda pública con respecto al PIB. En el caso de los países de América Latina, la mayoría (14 de 19) han aumentado el gasto en capital en los últimos tiempos (véase el gráfico I.13). De estos, solo cinco lo han hecho aumentando, en proporciones menores, la relación entre la deuda pública y el PIB (Chile, Costa Rica, México, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)). Únicamente en tres países el incremento de la deuda pública no ha ido acompañado de mayores gastos de capital (en El Salvador y el Uruguay, donde permanecen casi constantes, y en Guatemala, donde disminuyen).

En el caso del Caribe, el gasto de capital aumentó en ocho países, de los cuales cinco registraron también mayores ratios de deuda pública con respecto al PIB (las Bahamas, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago), mientras que el resto lograron reducir ese indicador de endeudamiento (Dominica, Guyana y Suriname). Resulta llamativa la situación de Barbados, Belice y Granada, donde creció la deuda pública (en términos del PIB) a la vez que disminuyeron los gastos de capital.

Esta evolución es congruente con la observación de que los proyectos de inversión financiados con recursos públicos pueden incrementar la producción, tanto a corto como a largo plazo, sin aumentar la relación entre la deuda y el PIB, especialmente en períodos de capacidad ociosa de la

economía, cuando la política monetaria es acomodaticia, las necesidades de infraestructura están claramente identificadas y la eficiencia de la inversión es alta (FMI, 2014). Incluso un aumento de la inversión pública financiado con deuda, al tener efectos multiplicadores sobre el producto, podría reducir la relación de la deuda con respecto al PIB en el largo plazo.

**Gráfico I.13**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): variación como proporción del PIB**  
**de la deuda pública y del gasto de capital, promedios de 2000-2001 y 2013-2014**  
*(En porcentajes)*



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

Para enfrentar la desaceleración, en los países en que el endeudamiento público es bajo (y que, por tanto, tienen mayor disponibilidad financiera) las políticas fiscales han sido muy activas. En el Perú, en noviembre de 2014 se aprobó un conjunto de iniciativas que tendrían un impulso equivalente a un 2% del PIB, a fin de acelerar el crecimiento y reducir los costos y los tiempos de ejecución de los proyectos de inversión públicos y privados. En Chile se contempla para 2015 un presupuesto expansivo, con un incremento del 9,9% en términos reales del gasto total y del 27,5% del gasto en activos no financieros (inversión y transferencias de capital). Por su parte, en el Estado Plurinacional de Bolivia se mantendrá la tendencia al alza del gasto en inversión, que en gran parte se destina al sector

de infraestructura. En México, las recientes reformas estructurales en diversas áreas y la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo aseguran un marco de política fiscal contracíclica a mediano plazo. En la Argentina, con el fin de compensar en parte los efectos contractivos de las tensiones cambiarias y monetarias de inicios de año, la política fiscal tuvo durante 2014 un sesgo contracíclico, expresado sobre todo en el aumento de las transferencias monetarias y de los gastos de capital, especialmente en el programa de crédito para viviendas familiares.

En los países en que el nivel de la deuda pública es elevado o donde existen dificultades de financiamiento a causa del deterioro de las cuentas públicas previsto para 2015, se han anunciado recortes presupuestarios. Al contemplar medidas de contención del gasto, será preciso proteger la inversión y evitar círculos viciosos causados por ajustes fiscales excesivos que afectarían el crecimiento, redundarían en una merma de los recursos tributarios y, en última instancia, provocarían una agudización del déficit y un aumento de la deuda pública.

En el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2014*, la CEPAL concluye que, salvo algunas excepciones, dadas la gran acumulación de reservas y las favorables condiciones financieras vigentes, los gobiernos de la región disponen de espacio fiscal para dinamizar la inversión y de esta manera enfrentar escenarios de desaceleración (CEPAL, 2014d).

A partir de la crisis financiera de 2009, la demanda interna se constituyó en el principal motor de crecimiento de la región, en tanto que la contribución de las exportaciones netas fue negativa desde 2010 hasta 2013. En ese contexto, además de promover el potencial exportador, la región debe ser capaz de sostener e incrementar la demanda interna para revertir la desaceleración. Un componente clave de esta demanda es la inversión, cuya pérdida de dinamismo explica en gran medida la desaceleración en muchas de las economías de América Latina y el Caribe. Por lo tanto, el principal desafío que hoy enfrentan los países de la región para acelerar el crecimiento económico es aumentar las tasas de inversión pública y privada.

El potencial de un país para promover la inversión pública depende de la situación fiscal en que se encuentre y de su capacidad de movilizar recursos. Como ya se mencionó, en promedio el déficit fiscal de la región se ha mantenido relativamente estable y los niveles de deuda pública externa e interna, con excepción del Caribe, son relativamente bajos. Por ello, a pesar de que se pueden observar diferencias entre los países, cabe pensar que la región tiene espacios para avanzar en la inversión pública destinada a potenciar la capacidad productiva y la competitividad a través de proyectos de infraestructura. Esta inversión no solo promueve ganancias de productividad, sino que debería servir también como incentivo a la inversión privada.

Al hacer énfasis en el crecimiento de la inversión pública (o de las empresas públicas) como un elemento central del incremento de la inversión total se plantean nuevos desafíos a la visión de una arquitectura contracíclica en América Latina y el Caribe. La región ha avanzado en políticas contracíclicas destinadas a neutralizar las variaciones de los flujos de ingresos públicos ante cambios cíclicos en las fuentes de esos ingresos. Ese avance ha sido crucial para sostener el crecimiento económico y debe potenciarse. A la vez, en la medida en que la inversión pasa a ser una variable central del devenir económico y del crecimiento, se deben buscar, en el marco de la arquitectura contracíclica, mecanismos que aseguren el financiamiento de las necesidades de inversión a lo largo

de las distintas fases del ciclo. Fortalecer la inversión no solo ayuda a movilizar la demanda interna en el corto plazo y a promover el crecimiento, sino que además es el principal puente para pasar de los desafíos del ciclo económico al crecimiento y el desarrollo en el mediano y largo plazo. En este contexto, la macroeconomía del desarrollo debe orientarse no solo a “suavizar” los ciclos económicos, sino también a potenciar el desarrollo productivo y el cambio estructural mediante la protección continua de la dinámica de la inversión.

Más allá de los ajustes cíclicos, las políticas fiscales estructurales deberían abocarse al fortalecimiento de los estabilizadores fiscales automáticos. Esto supone, por el lado del gasto, establecer instrumentos institucionales y legales tendientes a desarrollar los sistemas de seguros del desempleo y a crear fondos de desempleo (públicos, privados o mixtos) y, por el lado de los ingresos, impulsar mecanismos que garanticen la creación de márgenes de seguridad durante los períodos de auge.

Algunas mejoras contribuirían considerablemente a reducir la incertidumbre sobre la orientación de la política fiscal. La externalización de las proyecciones de ingresos, las reglas estructurales con cláusulas de escape para situaciones excepcionales, la constitución de fondos de estabilización de materias primas o de tributos y el fortalecimiento de consejos fiscales autónomos o dependientes de los parlamentos pueden mejorar la economía política del proceso. Para ello, es muy importante perfeccionar la institucionalidad macroeconómica y los mecanismos que aseguren la transparencia en la orientación de la política fiscal.

## E. Hacia un marco jurídico internacional de reestructuración de la deuda soberana

Más allá de la prevención de crisis fiscales extremas, las cuales se pueden evitar con una adecuada institucionalidad contracíclica que utilice los indicadores de sostenibilidad y de alerta temprana, la ausencia de un instrumento formal para facilitar las reestructuraciones de deuda soberana sigue representando un gran vacío del sistema financiero internacional.

Si bien con el marco de sostenibilidad adoptado por el FMI en 2013 se pretenden prevenir problemas de servicio de la deuda, es necesario llevar a cabo una evaluación más profunda de los mecanismos de reestructuración en los casos en que, por razones macroeconómicas (escaso crecimiento) y financieras (tasas de interés elevadas), la dinámica de la deuda resulta insostenible.

Como se consigna en el llamado “Informe Stiglitz” de septiembre de 2009, donde se sintetizan las conclusiones de un panel de 20 expertos convocados por el Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas para debatir la agenda de reformas necesarias en el sistema financiero, las crisis de deuda soberana han sido una de las principales fuentes de dificultades para los países en desarrollo y han supuesto grandes costos sociales, aumentos de los índices de pobreza y deterioros generalizados de los servicios públicos (CEPAL, 2014c).

Si bien la discusión sobre este tema es amplia y compleja y excede los objetivos de este *Panorama Fiscal*, vale la pena consignar los eventos recientes referidos a la Argentina (cuyo detalle se resume en el recuadro I.1) y reseñar, a modo de cierre de este capítulo, las propuestas

recientes que se discutirán en el marco de las Naciones Unidas. El 17 de septiembre de 2014, la Asamblea General adoptó la resolución 68/304, titulada “Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana”, en la que se dispone la creación de una comisión especial. Asimismo, se anticipa que durante el siguiente período de sesiones la Asamblea General negociará un marco regulador para los procesos de reestructuración de deuda soberana. El comité especial, abierto a la participación de todos los Estados Miembros y observadores de las Naciones Unidas, tiene como mandato elaborar y aprobar, mediante un proceso de negociaciones intergubernamentales y con carácter prioritario, un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana con miras a, entre otras cosas, aumentar la eficiencia, la estabilidad y la previsibilidad del sistema financiero internacional y lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el desarrollo sostenible, de conformidad con las circunstancias y prioridades nacionales.

#### Recuadro I.1

##### La reestructuración de la deuda pública argentina y el problema con los acreedores disidentes (*holdouts*)

Tras la cesación en 2001 de pagos de la deuda soberana argentina (que llegaría al 162% del PIB en 2002), el país consiguió acordar con la mayoría de sus acreedores una refinanciación de su deuda pública en el año 2005 y, posteriormente, en 2010 renegoció con una parte de los bonistas que no habían aceptado anteriormente participar en el canje de la deuda impaga. La Argentina logró entre ambos canjes una adhesión cercana al 93%, con lo solo quedó fuera de la reestructuración de la deuda el 7% de los acreedores. Una parte de estos acreedores renuentes, los denominados “fondos buitres”, adquirieron sus bonos cuando la Argentina ya se encontraba en suspensión de pagos (o justo antes) pagando precios muy bajos con la expectativa de obtener altos rendimientos a través de la judicialización de su cobro.

Algunos de estos acreedores demandaron a la Argentina, argumentando que se había incumplido la cláusula *pari passu* (igualdad de trato) contenida en los contratos de deuda. La corte interpretó, como consecuencia de la Ley 26.017, que la Argentina había violado esta cláusula al pagar a los acreedores que aceptaron la oferta de canje. Esta ley, más conocida como “ley cerrojo” y que fue sancionada en febrero de 2005 —sobre el final de la operación de canje de deuda—, prohíbe al Gobierno la reapertura del canje, así como efectuar cualquier tipo de transacción judicial, extrajudicial o privada respecto de los bonos que no se presentaron al mismo. La vigencia de esta ley se suspendió transitoriamente para el canje de 2010 y volvió a suspenderse a partir de septiembre de 2013 hasta que el Congreso de la Nación declarase terminado el proceso de reestructuración de la deuda.

Los fondos buitres obtuvieron en primera instancia un fallo favorable de la Corte de Nueva York, que después fue confirmado por la Cámara de Apelaciones. El 16 de junio de 2014 la Corte Suprema de los Estados Unidos confirmó las sentencias de los tribunales inferiores, en virtud de lo cual se condenaba a la Argentina a abonar el 100% del valor nominal de los títulos ejecutados: 1.330 millones de dólares de capital e intereses más los honorarios y las costas, lo que ascendía a un total de casi 1.500 millones de dólares. A su vez, este fallo bloqueaba cualquier nuevo pago a los bonistas de la deuda reestructurada, a menos que la Argentina cumpliera con el pago estipulado en la sentencia.

Además, existe otro grupo de acreedores, los denominados *me too*, que aún no cuentan con una sentencia firme y que pretenden obtener igual trato que los litigantes que obtuvieron el fallo favorable. De acuerdo con información oficial, si se incluye la totalidad de los bonos que no ingresaron a los canjes, este fallo implicaría una deuda de más de 15.000 millones de dólares.

### Recuadro I.1 (conclusión)

La Argentina se ha negado a pagar a los acreedores disidentes el 100% del valor nominal de sus títulos y solo está dispuesta a abonarles lo mismo que ofreció a los tenedores de bonos que aceptaron los canjes en 2005 y 2010 —es decir, se aplicaría una quita promedio del 65%, aproximadamente—, argumentando que de lo contrario violaría la cláusula de derechos sobre futuras ofertas (RUFO, por sus siglas en inglés) o del acreedor más favorecido. Esta cláusula, que venció el 31 de diciembre de 2014, impedía a la Argentina presentar a otros acreedores una oferta mejor que la ofrecida a los bonistas que aceptaron los dos canjes de deudas anteriores. En caso que durante la vigencia de la cláusula RUFO la Argentina hubiera ofrecido comprar, canjear o enmendar cualquier bono que no participó del canje, los poseedores de bonos canjeados habrían tenido la opción de participar en esa operación sobre la base del monto original de deuda elegible. Según las autoridades argentinas, se corría el riesgo de una demanda por más de 120.000 millones de dólares, ya que en virtud de la cláusula RUFO se habría debido extender el pago total a los tenedores de bonos que aceptaron los canjes.

El incumplimiento de la sentencia condenatoria y el bloqueo de los fondos depositados para el pago a los bonistas de la deuda reestructurada determinaron que las principales agencias de calificación crediticia rebajaran sus notas para la deuda argentina a una situación de incumplimiento selectivo, con las consiguientes repercusiones en el acceso a los mercados financieros internacionales.

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

Se ha argumentado que solo son necesarias reformas menores en los contratos de deuda, pero los acontecimientos recientes han reavivado el debate sobre la modificación del enfoque para la resolución de la deuda basado en el mercado. Desde la crisis financiera de 2009 han resurgido propuestas en el seno de las Naciones Unidas para construir marcos institucionalizados que den cabida a procedimientos ordenados de reestructuración. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) puso en marcha en 2009 una iniciativa para promover prácticas responsables en el otorgamiento y la toma de créditos soberanos, con el objetivo de definir una serie de principios comunes y buenas prácticas relativas a la deuda pública. En lo relativo a la reestructuración, estos principios establecen que, si el prestatario soberano ha demostrado que una reestructuración de deuda es realmente necesaria, debería procurar un acuerdo con una mayoría calificada de los acreedores para modificar los términos contractuales originales. Las Cláusulas de Acción Colectiva (CAC) pueden facilitar la reestructuración de deuda soberana. En consecuencia, sería recomendable que los deudores y acreedores las incluyeran en los instrumentos de múltiples partes.

Como ya se planteaba en el Informe Stiglitz, el recurso a las CAC puede no ser suficiente, en particular porque no impide la existencia de acreedores disidentes (*holdouts*), por lo que se propone una corte internacional de reestructuración de la deuda, cuya legitimidad sería reconocida por las cortes nacionales, de manera que acreedores y deudores se verían en la obligación de seguir sus reglas. Esta corte formaría parte de una institucionalidad más amplia de mediación de conflictos y de arbitrio constituida bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Se propone también crear en una primera etapa un servicio internacional de mediación, que facilitaría el desarrollo de normas de reestructuración de deuda soberana. Estas entidades trabajarían en cooperación con las instituciones financieras internacionales y regionales.

Según se plantea en CEPAL (2014c), es necesario además diseñar un mecanismo de reestructuración de deuda que tenga en cuenta las condiciones de los deudores, incluida la circunstancia de que el pago del servicio de la deuda pueda depender de condiciones macroeconómicas contingentes.



## Bibliografía

- Baldacci, E. y otros (2011), “Assessing fiscal stress”, *IMF Working Paper*, N° 11/100.
- Banco Central de Nicaragua (2005), *Nicaragua en la Iniciativa HIPC: memoria y perspectivas*.
- Berti, K., M. Salto y M. Lequien (2013), “An early-detection index of fiscal stress for EU countries”, *European Economy. Economic Papers*, vol. 475, Bruselas.
- Bustillo, I. y H. Velloso (2014), “De bonos Brady a bonos globales: el acceso de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales desde la década de 1980”, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, J.A. Ocampo y otros, Libros de la CEPAL, N° 125 (LC/G.2609-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.14.II.G.12.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014: hacia una mayor calidad de las finanzas públicas* (LC/L.3766), Santiago de Chile.
- (2014b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2619-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.14.II.G.3.
- (2014c), “CEPAL se refiere a las implicancias de los *holdouts* para el sistema financiero internacional”, Comunicado de prensa, 26 de junio [en línea] <http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-se-refiere-las-implicancias-de-los-holdouts-para-el-sistema-financiero>.
- (2014d), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2632-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.15.II.G.2.
- (2013), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.13.II.G.3.
- (2012), “La crisis financiera internacional y sus repercusiones en América Latina y el Caribe” (DDR/2), Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), “World Economic Outlook Database”, Washington, D.C., octubre.
- (2013), “Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries” [en línea] <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>.
- Frenkel, R. (2014), “Las perspectivas de América Latina en materia de endeudamiento externo”, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, J.A. Ocampo y otros, Libros de la CEPAL, N° 125 (LC/G.2609-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.14.II.G.12.
- González, Ivonne, Martner Ricardo y Andrea Podestá (2015), “La deuda pública en América Latina y el Caribe”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por aparecer.
- Hernández de Cos, P. y otros (2014), “Signalling fiscal stress in the Euro Area. A country-specific early warning system”, *European Central Bank, Working Paper Series*, N° 1712.
- Martner, R. y V. Tromben (2004), “La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el pecado original”, *serie de Gestión Pública*, N° 46 (LC/L.2150-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J.A. y otros (2014), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Libros de la CEPAL N° 125 (LC/G.2609-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.14.II.G.12.
- Paunovic, Igor (2005), “Sostenibilidad de la deuda pública en los países norteros de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2287-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## II. El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina<sup>1</sup>

### A. Regímenes fiscales específicos

Debido a su crucial contribución al destacado desempeño macroeconómico de América Latina durante la última década, el manejo fiscal de los recursos naturales no renovables se ha vuelto un tema de especial interés para la mayoría de los países de la región, tanto para aquellos de conocida tradición productora y exportadora de hidrocarburos y minerales como para los que muestran en este rubro una actividad incipiente, con cierta potencialidad de desarrollo futuro<sup>2</sup>.

La baja sensible de los precios del petróleo crudo (y de algunos minerales, como el cobre) representa todo un desafío para los países productores de la región, por sus efectos en su sector externo y sus implicancias fiscales.

En la medida en que no se materialicen aumentos sustanciales de los niveles de producción o se recuperen los precios internacionales de estos productos primarios, los países exportadores de la región enfrentarán una erosión de su nivel de ingresos por exportaciones y una consecuente contracción del nivel de ingresos de los respectivos gobiernos. En ese caso, dada la relevancia que adquieren estos recursos en varias economías de la región, se incrementa la importancia de lograr un adecuado margen de apropiación estatal de las rentas generadas por la explotación de los recursos naturales no renovables, procurando no desalentar las inversiones en dichos sectores.

Todo ello plantea desafíos en términos de sostenibilidad. En el caso de los hidrocarburos, de no producirse nuevos descubrimientos geológicos, se requiere que los países incentiven procesos continuos de exploración que permitan el reemplazo de las reservas existentes, a fin de no perder sus activos<sup>3</sup>. En la actividad minera, en que la necesidad de participación de empresas privadas se hace más evidente, el contexto global señalado podría resultar desfavorable para el desarrollo de nuevos proyectos. De hecho, en los países de América Latina se torna indispensable el aporte de la inversión privada en las industrias extractivas para lograr el desarrollo de las actividades de exploración y producción de estos recursos. En ese sentido, el marco regulatorio y el régimen fiscal implementados por cada país representan uno de los principales factores que tienen en cuenta los inversores, ya sean de capitales nacionales o extranjeros.

Por lo tanto, podría resultar oportuno para los países de la región llevar a cabo la tarea de revisar y, de ser necesario, fortalecer o rediseñar los distintos mecanismos fiscales que se aplican

<sup>1</sup> Este capítulo está basado en Gómez Sabaini, Jiménez y Morán (2015).

<sup>2</sup> Este es el caso de algunos países de Centroamérica, como Guatemala, Honduras y Nicaragua, e incluso del Uruguay, que han acelerado el desarrollo de proyectos mineros de gran envergadura.

<sup>3</sup> Además de los posibles descubrimientos, el *stock* de reservas de hidrocarburos de un país se puede modificar anualmente debido a varios factores: i) las revisiones de estimaciones previas; ii) las técnicas de recuperación mejorada; iii) el saldo neto de compraventa de reservas, y iv) la producción durante el año (CEPAL, 2013b).

en la actualidad a las industrias extractivas de recursos naturales no renovables. Desde el punto de vista teórico, esto involucra aspectos específicos en términos del diseño y la evaluación de dichos instrumentos, que responden de diferente manera a los múltiples objetivos que pueden perseguir los gobiernos de cada país.

Las industrias extractivas de recursos naturales no renovables poseen ciertas características particulares que las diferencian claramente de las actividades productivas tradicionales. En primer lugar, como su nombre lo indica, las reservas con que cuenta cada país —y el potencial flujo de ingresos fiscales que permitirían obtener— están sujetas a un proceso variable pero a la vez inexorable de agotamiento físico. En tal sentido, resulta claro el costo de oportunidad que posee la decisión de extraer recursos hoy, en detrimento de su disponibilidad en el futuro.

Además, la explotación económica de hidrocarburos y minerales presenta otros rasgos específicos que merecen ser destacados, a saber:

- las grandes inversiones al inicio de los proyectos (costos hundidos), que requieren de un largo tiempo de producción continua para ser recuperados<sup>4</sup>;
- las sustanciales rentas económicas que generan (y los ingresos fiscales que pueden obtenerse a partir de ellas);
- la elevada incertidumbre que rodea al sector (debido a la volatilidad del precio internacional y el nivel potencial de producción sujeto a hallazgos geológicos, el costo de los insumos y el riesgo político intrínseco);
- las asimetrías de información en cuanto a la estructura de costos y los aspectos técnicos de la exploración, desarrollo y producción (en favor del inversor o productor) y en cuanto a las intenciones y decisiones políticas futuras (en favor del gobierno);
- la multiplicidad de negocios adicionales que pueden desarrollarse en torno a la explotación básica, y
- el considerable poder de mercado que pueden tener determinados productores cuando poseen una porción significativa de las reservas mundiales —y un nivel de producción en consonancia—, de alguno de estos recursos no renovables.

Estos rasgos no son exclusivos de las industrias extractivas y pueden estar presentes en otras actividades, pero en el caso de estas industrias adquieren una escala y relevancia macroeconómicas que las distinguen singularmente, tanto en países desarrollados como en economías en desarrollo. Asimismo, realzan la importancia y la complejidad que tiene la tributación y el manejo fiscal de las rentas generadas por dichos sectores.

Un factor adicional de gran relevancia se relaciona con la propiedad legal de estos recursos. En este sentido, además de que este aspecto generalmente está plasmado en los marcos legales (al menos

<sup>4</sup> Esto conlleva problemas de inconsistencia temporal, por cuanto los gobiernos tienen incentivos para ofrecer condiciones contractuales muy favorables y luego, una vez realizada la inversión, modificar dichos términos en su favor. Esta posibilidad, anticipada por los agentes, desalienta las decisiones de inversión y se traduce en una situación que empeora el bienestar de ambos (el conocido problema regulatorio de “*hold-up*”, en que la falta de información acerca de las acciones —o intenciones de acción— futuras de la otra parte involucrada conduce a decisiones económicas subóptimas en términos de eficiencia).

en los países de América Latina), suele reconocerse que los acervos de minerales e hidrocarburos que yacen en el subsuelo (así como el resto de los recursos naturales) pertenecen a los Estados soberanos e integran el dominio público de sus ciudadanos (CEPAL, 2014). En consecuencia, son los Estados, a través de sus gobiernos, los que detentan la potestad legal para establecer las diferentes condiciones para la explotación económica de tales recursos, incluido el derecho de percibir un flujo de ingresos por las rentas generadas como resultado de estas actividades.

Sin embargo, para traducir la soberanía del Estado sobre los recursos naturales no renovables en políticas concretas de explotación existen múltiples caminos. Básicamente, la decisión estratégica pasa por optar entre: i) realizar la explotación por cuenta propia (generalmente a través de una única empresa estatal); ii) permitir la libre operación de empresas privadas (a través de contratos de concesión), o iii) establecer un marco regulatorio de cooperación entre compañías internacionales y la empresa estatal, con un control directo de las autoridades del país productor<sup>5</sup>. La adecuación de estas alternativas depende de una serie de factores específicos (económicos, históricos y políticos), que son propios de cada país.

El primer modelo es el que se ha observado originalmente en la mayoría de los países de América Latina, donde ha dado origen a importantes empresas monopólicas estatales en el sector de hidrocarburos. Se destacan en este sentido Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en la Argentina, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en Bolivia (Estado Plurinacional de), Petróleo Brasileiro (Petrobras) en el Brasil, ECOPETROL en Colombia, Petróleos Mexicanos (PEMEX) en México y, más recientemente, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (PETROECUADOR), Petróleos del Perú (PETROPERÚ) y Petróleos de Venezuela (PDVSA). En la actividad minera, el único caso es el de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), que constituye una excepción no solo en la región sino también a nivel internacional.

En el extremo opuesto se ubican varios países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), como los Estados Unidos y el Reino Unido, en una situación en que el país otorga la propiedad —no de los recursos existentes sino de la producción obtenida— a empresas privadas, por lo general domiciliadas en el mismo país, a través de regímenes de concesión bajo ciertas condiciones de explotación. Incluso algunos países de América Latina (Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de)) optaron por este camino al privatizar, a mediados de la década de 1990, sus empresas nacionales, que fueron estatizadas nuevamente en años recientes.

No obstante, el resurgimiento de la participación del Estado en las industrias extractivas ha conducido a la mayoría de los países de la región —y de otras latitudes— a establecer un amplio espectro de arreglos institucionales en que la actividad de la empresa estatal es complementada, en mayor o menor medida, por el aporte de empresas privadas internacionales o del mismo país. Esta última alternativa es hoy la más difundida (al menos en el sector de hidrocarburos) y es la que ha prevalecido en la mayoría de los países en desarrollo, por la ventaja que ofrece de satisfacer la necesidad de control estatal y defensa de la soberanía y al mismo tiempo permitir el aprovechamiento de la capacidad tecnológica y operativa de las empresas del sector privado, que generalmente es mayor.

<sup>5</sup> Véase una discusión de estas opciones en la industria petrolera en Nackle (2008).

Esta tendencia a la complementación entre empresas estatales e inversores privados se ha visto plasmada en la mayoría de los países productores de la región. Los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador sobresalen en lo que se refiere a las alianzas estratégicas para la exploración y explotación en el sector de hidrocarburos. Recientemente, algunos países de la región aprobaron reformas legales que van en el mismo sentido. Por ejemplo, la reforma energética en México (diciembre de 2013) implicó un cambio fundamental en relación con el manejo de los hidrocarburos, al establecer un nuevo marco constitucional en que el Estado continúa siendo propietario de los recursos que yacen en el subsuelo, pero abre la posibilidad para la participación de inversores privados tanto en las actividades de exploración y producción (*upstream*) como en las de refinación, petroquímica, transporte y almacenamiento (*downstream*), de acuerdo con diversas modalidades de contratación y licencias.

Al margen de la estrategia adoptada por cada país, que incluso puede variar a lo largo del tiempo de acuerdo con factores internos y externos, el hecho de que la propiedad de los recursos naturales no renovables corresponda a los ciudadanos de cada país (en cuyo territorio se encuentran físicamente) pone de relieve la importancia de diseñar un régimen fiscal específico para asegurar la apropiación estatal de una razonable porción de las rentas generadas por las respectivas industrias extractivas. De hecho, el conjunto de instrumentos de recaudación aplicados sobre los recursos naturales no renovables suele determinar, en gran medida, las tasas de inversión y de agotamiento de tales recursos, así como también los ingresos fiscales disponibles para los gobiernos.

El diseño de un régimen fiscal sobre los recursos no renovables suele plantear una serie de desafíos en cuanto a los objetivos que se busca cumplir con su implementación. El principal reto consiste en lograr un balance entre la necesidad del gobierno de maximizar los ingresos fiscales derivados de estos sectores y los incentivos que se ofrecen a los agentes privados para garantizar su participación en las actividades de exploración y producción. Si bien, en teoría, el gobierno podría extraer la totalidad de las rentas que exceden a la tasa de rentabilidad normal de la inversión (teniendo en cuenta el riesgo implícito y cubriendo la totalidad de los costos), esto encuentra un límite en la práctica al desalentar la inversión y la producción por la aplicación de instrumentos que distorsionan las decisiones privadas.

En las industrias extractivas existen básicamente dos tipos de regímenes fiscales: i) los sistemas de concesiones y ii) los sistemas contractuales.

Los sistemas concesionarios se originaron en los inicios de la industria petrolera a mediados del siglo XIX y aún predominan entre los países de la OCDE. En los acuerdos de concesión, generalmente el Estado otorga a una compañía el derecho exclusivo a explorar, desarrollar, producir, transportar y comercializar los recursos naturales extraídos asumiendo todos los riesgos y costos asociados a la explotación dentro de un área delimitada y por un período de tiempo determinado. En general, los operadores privados son los propietarios legales de la producción (pero no de los recursos que permanecen en el terreno adjudicado) y tienen libertad para disponer de ella. Por su parte, el Estado solo participa en la generación de rentas económicas, a través del cobro de regalías y/o impuestos.

Casi un siglo después de su surgimiento, los sistemas de concesiones comenzaron a ser vistos como incompatibles con la soberanía estatal. De hecho, los sistemas contractuales se

establecieron en ese momento como resultado de los esfuerzos para modificar la naturaleza de las relaciones entre las grandes empresas privadas internacionales y los países que tenían disponibilidad de recursos no renovables.

En un sistema contractual típico, el Estado es el propietario no solo del recurso natural, sino también de la producción que obtiene la empresa privada, que opera a su propio riesgo y costos bajo el control estatal y recibe un pago en especie o en efectivo como contrapartida si la producción resulta exitosa. En teoría, el control sobre el recurso natural explotado tendería a ser mayor, puesto que el Estado no solo puede recaudar regalías e impuestos sino que, a través de la empresa estatal o de la participación accionaria en otras empresas, comparte con el sector privado las ganancias del negocio. En los sistemas contractuales suele distinguirse entre: i) contratos de producción compartida, en que el contratista privado recibe una parte de la producción final (en volumen) como compensación por los riesgos y por los servicios provistos, una vez cubiertos los costos financieros y operativos, y ii) contratos de servicios, ya sean puros (en que el contratista recibe un porcentaje fijo de los ingresos libres de los costos), de riesgo (en que dicho pago depende de la rentabilidad y las condiciones de mercado) o híbridos (como alternativa intermedia entre los anteriores).

En la práctica internacional se suele encontrar ejemplos de ambos sistemas (de concesiones y contractual) aplicados a la producción de petróleo y gas, a diferencia de lo que ocurre en la actividad minera, en que la explotación de los recursos generalmente se realiza a través de concesiones a empresas privadas.

Más allá de las ventajas y desventajas que los distintos tipos de sistemas fiscales puedan tener para los países, no existe ninguna razón probada para preferir un sistema sobre el otro, pues los términos fiscales de uno pueden replicarse en el otro, obteniendo potencialmente los mismos resultados. Además, las diferencias que separan a estos dos sistemas se han estrechado, ya que algunos países han avanzado en la introducción de elementos contractuales en sus respectivos sistemas de concesiones, con el objetivo de ejercer mayor control sobre el ritmo de explotación de los recursos disponibles para satisfacer los objetivos de corto o de largo plazo. Por lo tanto, una decisión mucho más importante en esta materia es la elección de cada uno de los instrumentos recaudatorios que se aplicarán sobre las industrias extractivas —y de su combinación—, en virtud de los distintos efectos económicos y fiscales asociados a ellos.

## **B. Instrumentos fiscales en las industrias extractivas: principales alternativas**

Con el correr de las últimas décadas, se ha venido observando una diversificación de la gama de instrumentos fiscales, tanto de carácter tributario como no tributario, que es posible aplicar y ajustar específicamente a las industrias extractivas. Incluso ocurre que impuestos con idéntica denominación posean distintas variantes según el país estudiado.

Una clasificación moderna de estos instrumentos distingue entre aquellos basados en utilidades (o en alguna definición de los ingresos netos de costos vinculados) y los que se determinan en función de la producción, ya sea que recaigan sobre las reservas o sobre los insumos

y servicios utilizados en la explotación. Además, existen diversos mecanismos a través de los cuales el Estado puede participar, de manera activa o pasiva, en la producción o en las ganancias de las empresas privadas. En el cuadro II.1 se expone un relevamiento realizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012), en que se describen los principales instrumentos fiscales que suelen encontrarse en las industrias extractivas y se presenta el grado de frecuencia con que ellos son utilizados en una amplia muestra de 25 países mineros y 67 productores de hidrocarburos.

**Cuadro II.1**  
**Instrumentos usualmente aplicados en regímenes fiscales de industrias extractivas**

Instrumento	Descripción	Prevalencia	
		Número de países	
		Minería	Hidrocarburos
Bono de signatura	Pago por adelantado para la adquisición de derechos de exploración	1	16
Bono de producción	Pago fijo al alcanzar cierto nivel de producción acumulada o una tasa de producción determinada	Ninguno	10
Regalías	Específicas	2	1
	Ad valórem (porcentaje del valor de la producción)	17	31
	Ad valórem progresiva en función de los precios	1	9
	Ad valórem progresiva en función de la producción	Ninguno	8
	Ad valórem progresiva en función del coeficiente de explotación/beneficios	3	1
	Ad valórem aplicada sobre el margen operativo (utilidad neta)	2	Ninguno
Impuesto sobre la renta corporativa (nivel federal o nacional)	Impuesto tradicional con tasa proporcional sobre los ingresos una vez descontados los costos y gastos deducibles (se suelen contemplar beneficios específicos para estos sectores)	22	67
Impuesto sobre la renta corporativa (nivel subnacional)	Tasa de impuesto sobre la renta corporativa a nivel estatal, provincial o local en adición al impuesto a nivel federal o nacional	2	4
Impuesto variable sobre la renta corporativa	Impuesto sobre la renta corporativa, con tasas crecientes en función de tramos del nivel de ingreso	3	Ninguno
Impuestos sobre la "renta pura del recurso"	Flujo de caja (ingresos menos costos y gastos en general) con deducibilidad total de las pérdidas incrementadas para mantener su valor presente	5	5
	Flujo de caja limitando el incremento del valor de las pérdidas acumuladas	Ninguno	2
	Deducción por el capital ajeno invertido ( <i>allowance for corporate capital</i> )	Ninguno	1
	Deducción por patrimonio o capital propio ( <i>allowance for corporate equity</i> ), con una tasa hipotética de retorno además del pago de intereses financieros	Ninguno	1
Impuestos adicionales sobre las utilidades	Otros mecanismo de tributación distintos a los anteriores	1	3
Contratos de producción compartida	Cuota fija en la producción	Ninguno	5
	Factor R: proporción de los ingresos acumulados sobre los costos acumulados	Ninguno	13
	Tasa de retorno, antes o después de impuestos	Ninguno	3
	Nivel de producción	Ninguno	13
Participación del Estado	Participación libre: el gobierno recibe un porcentaje de dividendos sin participar en el pago de los costos	2	Ninguno
	Participación diferida: las contribuciones del gobierno son recuperadas a través del cobro de dividendos más intereses por el capital invertido	3	8
	Participación pagada: el gobierno paga una parte de sus costos y recibe dividendos en esa proporción	Ninguno	19
Requerimientos de inversiones sociales o infraestructura	Las empresas operadoras proveen infraestructura o realizan otras inversiones sociales (escuelas, hospitales u otros)	1	6

**Fuente:** J.C. Gómez Sabañi, J.P. Jiménez y D. Morán, "El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, en prensa, sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), "Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation", 2012 [en línea] <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/081512.pdf>.

Históricamente, los instrumentos utilizados con mayor frecuencia, tanto en el sector de hidrocarburos como en la minería, han sido las regalías —ya sea que estén definidas por unidad producida (*ad quantum*) o a través de una variable económica (*ad valórem*)— y el tradicional impuesto sobre la renta corporativa, que se aplica en todos los países seleccionados para la confección

del cuadro II.1, prevaleciendo un enfoque orientado a los niveles de producción. Sin embargo, las características específicas de este tipo de actividades económicas, la tendencia internacional declinante de las tasas del tributo mencionado y la mayor volatilidad del precio internacional de estos productos básicos, sumadas a las debilidades intrínsecas de los instrumentos tradicionales, que serán planteadas en el siguiente apartado, han llevado a la mayoría de los países ricos en recursos no renovables a reforzar los esquemas fiscales mediante la introducción de distintos mecanismos tributarios y no tributarios que impactan sobre las empresas operadoras en diferentes momentos a lo largo de la vida de los proyectos de explotación económica de los yacimientos<sup>6</sup>.

En las industrias extractivas, dado que posibilitan la obtención de rentas a partir de recursos naturales agotables que son en su origen propiedad del Estado, es práctica común que los gobiernos establezcan algunos instrumentos fiscales relativamente fijos en las etapas más tempranas de los proyectos, con el fin de fijar ciertas pautas iniciales en su regulación. Entre ellos se destacan las subastas por el derecho de exploración y explotación como mecanismo competitivo para seleccionar al operador más eficiente que permita capturar el valor esperado de la renta económica potencial. Otro elemento recurrente (en especial en el sector de hidrocarburos) está constituido por los bonos de signature (al momento de la firma de los contratos), descubrimiento (al momento de confirmarse la viabilidad del yacimiento) y producción (al momento de iniciada la producción efectiva), todos los cuales representan un monto fijo cuyo pago se activa ante la ocurrencia del evento de referencia y guarda cierta relación con el tipo de explotación económica.

En varios países también se exige el pago de cargos (fijos o variables) a las empresas concesionarias por concepto de arrendamiento y uso del terreno delimitado de cada proyecto, generalmente aplicados por los gobiernos subnacionales y, a veces, con cierta finalidad de protección ambiental. Como ejemplos pueden citarse los impuestos de extracción (*severance taxes*) que se aplican en la gran mayoría de los estados norteamericanos y provincias canadienses, donde la propiedad de los recursos —o del territorio del cual son extraídos— corresponde a privados, lo que transforma estos instrumentos en sustitutos de las regalías que se utilizan en aquellos países donde el Estado es el propietario legal de los recursos naturales no renovables.

En algunos casos, se ha optado por complementar el impuesto sobre la renta que pagan las empresas con alícuotas adicionales, ya sea a nivel federal o nacional o bien a nivel subnacional. Ejemplos de la primera alternativa son los casos de Noruega, donde se aplica un tasa del 50% sobre la producción de petróleo, adicional a la alícuota general del 28%, y el Reino Unido, donde se aplica una tasa del 30% a la producción sobre la plataforma continental (en lugar de la tasa estándar del 28%). Para ilustrar la segunda variante pueden citarse los casos del Canadá, los Estados Unidos, la Federación de Rusia e Italia, donde se aplican sobretasas a nivel de las provincias, estados u otros territorios, según la organización de cada país, o a nivel local. Además, incluso en contra de la práctica convencional, algunos países han llegado a establecer un impuesto sobre los ingresos corporativos con alícuotas progresivas, como es el caso de Botswana, Sudáfrica (en la minería aurífera) y Zambia (FMI, 2012).

<sup>6</sup> A grandes rasgos, las etapas fundamentales de los proyectos son: i) licitación o adjudicación de los yacimientos, ii) exploración, iii) desarrollo, iv) producción, v) clausura y vi) posclausura.



Por otro lado, la participación directa del Estado, principalmente en los sistemas contractuales aplicados en el sector petrolero, admite una serie de variantes que merecen ser identificadas. Una opción consiste en la adquisición por parte del Estado de una participación en la propiedad de las empresas mineras, un sistema que se utiliza tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. La participación puede contemplar (o no) un pago por el costo total de la inversión, recibiendo el Estado una cuota equivalente del flujo de utilidades más el rendimiento de la inversión como contraparte.

Otra alternativa disponible para los Estados, en su interés por participar en la explotación económica de los recursos naturales no renovables y, de esa manera, lograr un mejor control de la actividad de las empresas que operan en estos sectores, son los contratos de producción compartida ya mencionados. En estos, las compañías adquieren derechos de propiedad sobre la fracción del flujo de recursos producidos que queda después de entregar al Estado una parte de la producción (medida en términos físicos o monetarios) y después del pago de las regalías. En general, si bien existen diferentes variantes, el contratista debe pagar todos los costos y riesgos asociados a la exploración y el Estado (usualmente a través de la empresa estatal) se reserva el derecho de asociarse en la etapa de desarrollo y producción del yacimiento. A su vez, el contratista usualmente debe cubrir los costos de entrenamiento de personal local, de operación y, en algunos casos, de exploración y desarrollo, aunque estos costos pueden recuperarse antes de la división de la producción (*profit split*) entre la empresa y el Estado (Medinaceli, 2010).

A través del tiempo, se han introducido impuestos con los que se busca gravar aquellos beneficios que no son alcanzados por los instrumentos tradicionales (por ejemplo, los impuestos de retención sobre dividendos distribuidos por las empresas privadas). En esta línea, en la literatura especializada en la materia se ha brindado especial atención a los denominados impuestos sobre la renta económica pura de los recursos.

En general, estos tributos están basados en los flujos de efectivo en que la totalidad de los gastos realizados en la exploración, el desarrollo y la explotación de los yacimientos se deducen de manera total e inmediata de los ingresos (razón por la que no suelen contemplar ningún mecanismo de depreciación contable ni tampoco prevén deducciones por intereses u otros costos financieros). Idealmente, cuando el flujo de efectivo neto es negativo, las pérdidas se trasladan a ejercicios futuros a una tasa de interés adecuada, de manera tal que el impuesto contemple solo las transacciones reales en una base caja o efectivo. Este impuesto es denominado en la literatura "*Brown tax*" y constituye un punto de referencia al evaluar otros instrumentos fiscales alternativos, ya que no solo establece una carga fiscal que se ajusta a la rentabilidad del inversor sino que asegura que él obtenga beneficios solamente hasta alcanzar una tasa de retorno "normal" (en función de los flujos de efectivo potenciales y de los riesgos asociados al proyecto).

En la práctica, la forma de implementar un impuesto de este tipo no es única y ha admitido diversas variantes en diferentes países. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta del recurso (*resource rent tax*) replica las características del *Brown tax* a través de una deducción anual de las pérdidas acumuladas sobre las utilidades hasta que sean recuperadas sin la necesidad de devoluciones en efectivo. Este esquema es utilizado por Australia en las industrias de hidrocarburos y minerales. Otra posibilidad consiste en ajustar las utilidades agregando la depreciación y los intereses, y

deduciendo completamente todos los gastos de capital para obtener una base imponible de flujo neto de efectivo, sobre la que se aplica una sobretasa. En esta variante, que se aplica en el Reino Unido, la deducción por la inversión realizada no es prorrogada, sino que se agrega a los costos de capital al inicio del proyecto.

Existen además otros mecanismos con los que se modifica el impuesto societario tradicional y que —en esencia— también replican los efectos de un impuesto de este tipo sobre la renta económica pura. En un esquema con deducción por el capital ajeno invertido (*allowance for corporate capital (ACC)*), en lugar del reconocimiento fiscal de los intereses sobre la deuda, a las empresas se les permite deducir una tasa de retorno imputado sobre la base íntegra de activos, eliminando cualquier distinción entre las formas de financiamiento (deuda o capital propio). El impuesto especial sobre el petróleo que aplica Noruega en la actualidad se aproxima a este esquema, en que se combinan una deducción sobre la inversión total, la limitación en la deducción de intereses y un reembolso por las pérdidas originadas en la etapa de exploración. Alternativamente, puede implementarse una deducción por capital propio (*allowance for corporate equity (ACE)*), que también modifica el cálculo del impuesto sobre la renta para la empresa ya que, además de la deducción estándar sobre los intereses de la deuda, a las empresas se les permite deducir una tasa de retorno notional sobre el patrimonio neto contable. Este mecanismo es actualmente aplicado por Bélgica y el Brasil (y también fue utilizado en Italia y Croacia). A pesar de sus diferencias, en estas dos variantes el pago de impuestos a lo largo de la vida de un proyecto es generalmente anterior (cuando el ingreso anual cubre el costo anual de financiamiento del capital) al que se observaría en un esquema con un impuesto del estilo *Brown tax*, que solo genera una obligación fiscal efectiva cuando todos los costos asociados al proyecto son completamente recuperados (FMI, 2012).

Independientemente de la forma específica que estos tributos adopten<sup>7</sup>, debe tenerse en cuenta que la justificación económica que subyace a su utilización se relaciona con el concepto de progresividad fiscal y la capacidad de lograr una mayor apropiación por parte del Estado de las rentas económicas generadas en las industrias extractivas a medida que dichas rentas se incrementan con la evolución de los proyectos.

En años más recientes, se han añadido al conjunto de opciones las regalías contingentes (*sliding-scale royalties*), las regalías sobre utilidades o sobre algún concepto de ingresos netos y los impuestos sobre ganancias extraordinarias o inesperadas (*windfall taxes*). Estos instrumentos tienen una racionalidad económica en común: dada la elevada volatilidad de los precios internacionales de los productos primarios (hidrocarburos y minerales, especialmente) se busca contar con algún mecanismo que permita a los Estados disponer de cierto grado de reacción fiscal ante cambios contextuales. Sobre todo durante ciclos de crecimiento acelerado de los precios de referencia, que podrían dar origen a rentas extraordinarias de las empresas, este tipo de instrumentos suele contar con algún umbral mínimo a partir del cual su impacto fiscal se hace efectivo y, en la mayoría de los casos, contemplan una serie de alícuotas escalonadas que varían en función de un precio internacional de referencia.

Además, en varios países los regímenes fiscales sobre las industrias extractivas se completan mediante la aplicación de impuestos que generalmente integran el régimen general de tributación,

<sup>7</sup> Una exposición analítica de las distintas variantes existentes puede encontrarse en Boadway y Keen (2010).

como el impuesto sobre el valor agregado (IVA), algunos impuestos selectivos o los gravámenes sobre el comercio internacional (tanto sobre las exportaciones como sobre las importaciones), siempre con el afán de asegurar la apropiación por parte del Estado de una porción adecuada y razonable de la renta económica que suelen generar estos sectores en los distintos países (Corbacho, Fretes Cibils y Lora, 2013).

## C. Objetivos y criterios de evaluación de los instrumentos fiscales

Según se ha podido observar, la amplia gama de instrumentos fiscales antes descrita incluye impuestos, regalías y cargos de muy variada base y estructura. Resulta evidente, pero no está de más enfatizar, que la adecuación de cada uno de ellos depende de las características, necesidades, restricciones y posibilidades de cada país en particular. No obstante, cada instrumento posee una serie de efectos económicos intrínsecos que pueden ser ponderados de acuerdo con determinados criterios y, a su vez, responde de diferente manera a los objetivos de política —a veces contrapuestos— que los gobiernos se plantean al momento de su implementación efectiva.

En primer lugar, es sabido que la finalidad primaria para los gobiernos radica en la movilización de recursos (recaudación de ingresos fiscales) que contribuyan al financiamiento de los gastos del Estado. En este sentido, este objetivo central no solo se refiere a la simple maximización de la cuantía de estos recursos sino, más importante, a su adecuación para lograr una distribución óptima de las rentas económicas generadas en las industrias extractivas entre el gobierno y las empresas privadas. Aunque existen suficientes argumentos teóricos que justifican la apropiación de una parte mayoritaria de dichas rentas por parte del Estado, en la práctica determinadas circunstancias políticas y económicas influyen sobre la distribución efectiva de las rentas generadas, especialmente al considerar la gran movilidad internacional de los capitales de inversión privada, en un escenario en que los países compiten por lograr su atracción a través del uso de incentivos fiscales.

En relación con el nivel potencial de recaudación, aquellos instrumentos considerados más regresivos (cargos fijos, derechos de uso, bonos e incluso las regalías fijas basadas en unidades o valores de producción) tienden a mostrar, *a priori*, un mayor rendimiento fiscal en virtud de que generalmente se aplican sobre cantidades brutas sin considerar los costos de producción. El hecho de que dichos instrumentos no estén sujetos al éxito ni a la evolución financiera del proyecto implica una reducción del riesgo *ex ante* de una posible pérdida fiscal para el gobierno (en el caso de proyectos que resulten fallidos o poco fructíferos) y una apropiación temprana y más estable de los recursos fiscales (que están menos afectados por la volatilidad de los precios internacionales<sup>8</sup>).

<sup>8</sup> Esta razón es la que ha llevado a varios países ricos en recursos naturales no renovables a la implementación de fondos de estabilización, mediante los cuales se intenta moderar el carácter cíclico de los ingresos fiscales derivados de la explotación de estos recursos, ahorrando en períodos de precios altos para compensar en los períodos de precios bajos. El caso de Noruega es conocido a nivel mundial por su magnitud, pero también existen fondos de estabilización importantes en la región.

Esto contrasta claramente con el caso de los instrumentos basados en utilidades, especialmente aquellos impuestos que se aplican sobre conceptos estilizados de renta económica, que no generan recaudación hasta que el proyecto alcanza la tasa de retorno objetivo, de tal modo que ese retraso en la obtención efectiva de los ingresos fiscales derivados aumenta la pérdida potencial de recursos para el gobierno.

Sin embargo, el claro objetivo del gobierno de maximizar, en tiempo y forma, los ingresos fiscales obtenidos a través de estos instrumentos suele estar en conflicto con la pérdida de eficiencia que ellos generan en términos de asignación de recursos. Los impuestos suelen reducir el retorno esperado de un proyecto (ya sea en hidrocarburos o minerales), afectando negativamente la exploración y las inversiones, y distorsionando las decisiones de los agentes privados que intervienen en las industrias extractivas. A pesar de que los impuestos convencionales suelen implicar alguna pérdida de eficiencia, la neutralidad (de un impuesto o de un conjunto de ellos) está referida a si, después de su aplicación, se mantiene inalterado el ordenamiento original (sin impuesto) de las decisiones económicas de los agentes privados<sup>9</sup>.

Por un lado, las regalías y otros instrumentos de base fija son los que más distorsiones introducen en la producción, ya que son considerados como un costo fijo directo adicional de la producción. En particular, estos instrumentos afectan tanto el margen de explotación (decisión de producir) como el margen de ganancias netas (retorno neto) e influyen en la modalidad de extracción y en la decisión de inversión: si se fijan por unidad de producción, tienden a discriminar los proyectos de costos iniciales de inversión relativamente mayores (condiciones adversas de exploración); si se fijan por valor de las ventas, discriminan la producción de alto valor relativo (Corbacho, Fretes Cibils y Lora, 2013). Asimismo, el hecho de imponer una obligación fiscal independiente de las utilidades puede conducir a que se descarten o posterguen proyectos en la medida en que, una vez incorporada su incidencia en las proyecciones, el valor presente neto de las inversiones requeridas resulte negativo.

Por su parte, aunque relativamente más neutrales que los anteriores, los impuestos sobre la renta corporativa —así como las regalías basadas en utilidades— tienen efectos distorsionadores en el comportamiento de las empresas, puesto que reducen el valor presente neto y la tasa interna de retorno que ellas anticipan tanto para las operaciones existentes como para los proyectos nuevos (conduciendo al cierre temprano de los primeros y reduciendo el atractivo económico de los segundos). A su vez, estos gravámenes pueden influir en las decisiones de inversión de acuerdo con las reglas de depreciación de la inversión inicial y otros beneficios fiscales contemplados en la legislación. Las distorsiones se reducen fuertemente, aun cuando siempre existan, en el caso de un impuesto sobre la renta pura del recurso o de uno progresivo sobre las utilidades, en la medida en que la tasa de descuento del inversor se aproxime a la tasa de retorno requerida para activar el impuesto.

Sin embargo, además del flujo de ingresos y de las pérdidas de eficiencia que pueden producir, los instrumentos fiscales alternativos en las industrias extractivas deben ser ponderados en función de otros criterios que trasciendan el objetivo estrictamente fiscal. Por ejemplo, una

<sup>9</sup> El análisis de la eficiencia de la producción, desde el punto de vista del mercado y del bienestar general, se modifica si se considera la capacidad de estos instrumentos económicos para incentivar un uso del recurso que respete el cuidado del medio ambiente.

característica deseable de estos regímenes es su grado de flexibilidad para adaptarse de manera eficaz a los cambios de las condiciones del mercado. Esta cualidad contribuye a reducir la previsión necesaria que realiza un gobierno determinado para predecir el resultado de la ejecución real de un proyecto, puesto que la participación relativa del Estado sobre las rentas del sector extractivo se ajusta automáticamente en función de los cambios en la rentabilidad del proyecto. En un aspecto relacionado con el concepto de progresividad, un régimen será más o menos flexible dependiendo del momento de pago de los impuestos y otros instrumentos aplicados: si están más situados hacia el final del proceso de extracción (e impactan solo una vez que el proyecto genera ingresos efectivos, como ocurre en el caso de los impuestos sobre la renta pura del recurso o de los impuestos progresivos sobre utilidades netas), el grado de flexibilidad aumenta. En cambio, las regalías y los instrumentos basados en el nivel o el valor de la producción no son lo suficientemente flexibles frente a cambios contextuales, salvo que en su diseño específico se estipule algún factor de ajuste ante cambios en determinados parámetros, como el precio internacional de los productos gravados.

El régimen fiscal también ejerce un impacto directo sobre la distribución del riesgo entre el Estado y la empresa que invierte en un determinado proyecto de explotación. Es sabido que las industrias extractivas, en particular, tienen un elevado componente de riesgo económico, debido —en gran parte— a los largos períodos de gestación de cada proyecto y a la dificultad de anticipar todas las potenciales contingencias técnicas, geológicas, económicas y políticas que pueden afectar la producción y los ingresos futuros. Se entiende entonces que un impuesto reducirá el riesgo relativo del inversor en la medida en que contemple la incertidumbre a la que está sujeto cada proyecto, transfiriendo así parte del riesgo comercial al Estado (cuyo riesgo, en términos de sacrificio fiscal, aumenta en contrapartida).

Por ende, al contrario de lo que sucede con las regalías basadas en el volumen o el valor de la producción y otros cargos fijos, los impuestos sobre la renta económica pura del recurso transfieren gran parte del riesgo implícito de la actividad hacia el Estado, dado que no generan ingresos fiscales hasta que el proyecto alcanza la tasa de retorno objetivo. Algo similar ocurre con los impuestos progresivos sobre beneficios, ya que implican una menor carga fiscal para aquellos proyectos con menor rentabilidad relativa. El caso del impuesto sobre la renta corporativa y otras alternativas, como los contratos de producción compartida, se ubicaría —en términos del criterio de manejo de riesgos— bajo los tributos mencionados, pero aún sobre las regalías.

Como ya se mencionó, el problema de la información asimétrica en las industrias extractivas se produce en un doble sentido: las empresas tienen mayor conocimiento sobre los aspectos financieros y técnicos en torno a un determinado proyecto de exploración; los gobiernos tienen conocimiento exclusivo de sus potenciales decisiones futuras sobre dicho proyecto. En ese caso, ya sea por la naturaleza de las inversiones en estos sectores (altos costos hundidos) o por las cambiantes condiciones tanto internas (información geológica) como externas (volatilidad de precios), los gobiernos pueden tener incentivos para actuar de manera oportunista, modificando los términos contractuales originales ofrecidos a las empresas inversoras, lo que aumenta el considerable riesgo al que suelen estar expuestas. Por dicha razón, suele destacarse la relevancia que adquiere el concepto de estabilidad de los instrumentos y del régimen fiscal, en el sentido de que no sufran grandes cambios a lo largo del tiempo o bien sus eventuales cambios sean predecibles, así como su relación con el manejo del riesgo implícito en este tipo de actividades. Independientemente de los

instrumentos, los regímenes basados en regalías e impuestos poseen una inestabilidad intrínseca, dado que los gobiernos futuros tendrían el derecho de establecer y modificar la legislación tributaria.

De hecho, en países con marcos regulatorios e institucionales más débiles es común que los términos fiscales ordinarios sean modificados durante la vida de un proyecto de larga maduración. Esto ha conducido a incluir en los acuerdos contractuales cláusulas de estabilidad fiscal<sup>10</sup>, que sirven para garantizar que los términos de los acuerdos se mantendrán estables. Dado que estos mecanismos no están exentos de inconvenientes (generan distorsiones de equidad tributaria y conflictos políticos, y atentan contra la adaptabilidad de los instrumentos fiscales ante cambios contextuales), pueden encontrarse soluciones parciales mediante un adecuado diseño fiscal. Por ejemplo, mientras mayor es la flexibilidad del ajuste de la participación estatal en la renta del sector ante cambios imprevistos de la rentabilidad, más bajo es el incentivo del gobierno a revisar los términos fiscales a través de renegociaciones. En consecuencia, la percepción del inversor sobre la estabilidad fiscal de un régimen puede aumentar en la medida en que exista una elevada correlación entre la carga fiscal y la tasa de retorno, lo que favorece a dichos instrumentos en detrimento de los basados en la producción (regalías y cargos).

Un objetivo adicional de la política fiscal vinculada a los sectores extractivos aborda la cuestión de la equidad o la justicia distributiva con que se reparte el impacto de determinados instrumentos de recaudación entre varios contribuyentes. Al respecto, se distinguen varias dimensiones para evaluar el régimen fiscal o un determinado instrumento de dicho régimen en términos del criterio de equidad: i) la equidad horizontal, es decir, si todas las empresas que generan un mismo nivel de renta económica enfrentan la misma tasa impositiva; ii) la equidad vertical, en virtud de la cual sería deseable distinguir entre proyectos de alta y baja rentabilidad, y según la capacidad de pago relacionada; iii) la equidad que podría denominarse jurisdiccional, referida a cómo se distribuyen territorialmente los ingresos fiscales y al grado de reconocimiento de los mayores impactos negativos que tienen que enfrentar aquellas áreas o regiones donde se desarrollan los proyectos de explotación, y iv) la equidad intergeneracional, en relación con el manejo sustentable de los recursos agotables y su aprovechamiento entre las generaciones actuales y las futuras. En términos generales, los instrumentos basados en las utilidades, y más aún en la rentabilidad efectiva de cada proyecto, permiten alcanzar esta serie de objetivos vinculados al tratamiento específico de los distintos agentes sujetos al régimen fiscal aplicado, al contrario de lo que sucede con los instrumentos fijos, como las regalías y otros cargos en que no se tienen en cuenta estas diferencias entre diversos proyectos y empresas, dando lugar a inequidades en el sistema.

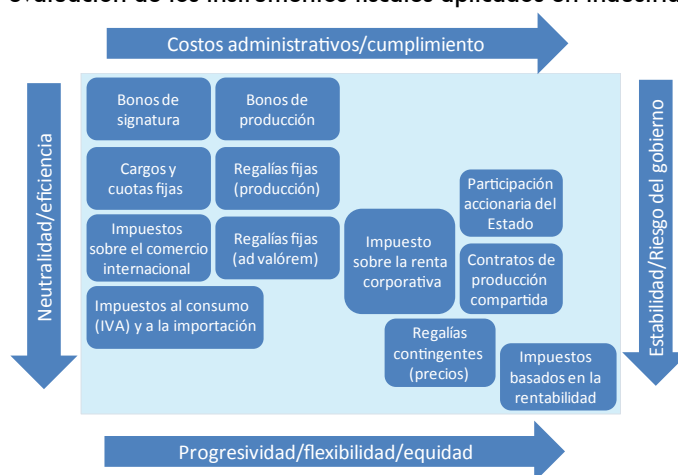
Por último, el impacto de cualquiera de los instrumentos fiscales mencionados requiere una evaluación en términos de la dificultad de diseño, administración y cumplimiento. De particular interés son los requerimientos de información específica para diseñar un régimen fiscal que provea una participación razonable del Estado en las rentas económicas generadas en las industrias extractivas; las diversas opciones disponibles de instrumentos fiscales difieren en la cantidad de información necesaria para lograr dicho cometido. Dada la incertidumbre en cuanto a la rentabilidad futura de un

<sup>10</sup> Algunas alternativas posibles son: i) congelar el sistema fiscal a la firma del acuerdo del proyecto (a través de legislación especial); ii) incluir cláusulas contingentes sujetas a la ocurrencia de determinados eventos; iii) mantener un margen mínimo de participación relativa en las rentas, independientemente de lo que ocurriría por aplicar el régimen fiscal, y iv) congelar los términos contractuales, pero actualizándolos en caso de producirse cambios en el régimen general que mejoren el acuerdo original (Tissot, 2010).

proyecto, será mucho más complejo diseñar impuestos basados en dicha variable (como el impuesto sobre las rentas puras del recurso) que una regalía o un cargo por utilización del suelo o un bono exigido ante nuevos descubrimientos. Asimismo, las regalías fijas, por ejemplo, son relativamente fáciles de administrar y, a su vez, difíciles de evadir por parte de las empresas contribuyentes. Esto se debe no solo a los menores costos administrativos, sino también a la reducción de los incentivos que pueden tener las firmas para invertir recursos tendientes a reducir sus obligaciones fiscales. En el caso de los impuestos sobre ingresos o utilidades (incluidas las regalías contingentes), la medición de los costos —en especial cuando se trata de los precios internos aplicados en transacciones entre empresas vinculadas— es mucho más compleja, ya que las empresas suelen utilizar deliberadamente prácticas para eludir el pago de impuestos, al mismo tiempo que los requerimientos de cumplimiento que enfrentan estas firmas son mucho más sofisticados.

Como puede observarse en el diagrama II.1, los objetivos y criterios planteados pueden ser incompatibles en muchos casos (existen múltiples conflictos) y se requiere establecer cierto equilibrio, especialmente en lo que se refiere a la eficiencia económica, la equidad, la generación de ingresos y la eficiencia administrativa (Guj, 2012). Aunque depende del instrumento que se analice, es esperable que mientras mayor sea la neutralidad, flexibilidad, progresividad y estabilidad de los instrumentos fiscales se observe una mayor complejidad en su diseño, administración y cumplimiento, a la vez que ello implica una mayor transferencia del riesgo implícito al Estado, debido al potencial deterioro en términos de pérdida y retraso en la recaudación de ingresos.

**Diagrama II.1**  
**Criterios de evaluación de los instrumentos fiscales aplicados en industrias extractivas<sup>a</sup>**



**Fuente:** J.C. Gómez Sabañi, J.P. Jiménez y D. Morán, "El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, en prensa.

<sup>a</sup> Las flechas indican un aumento de la intensidad de cada criterio.

Al diseñar un régimen fiscal que transfiere la mayor parte de los riesgos a las empresas, los gobiernos deben compensarlas permitiéndoles capturar una mayor proporción de las ganancias esperadas, lo que significa una reducción de los ingresos fiscales previstos. Pero si la tasa de descuento social del gobierno es elevada (existe una mayor urgencia por recibir ingresos fiscales), se podría favorecer la introducción de regalías y cargos que impacten de manera temprana en la vida de un proyecto, a pesar de los costos que ello implica en términos

de eficiencia, flexibilidad y otros criterios. De allí se deriva la relevancia de encontrar un equilibrio entre los múltiples objetivos que se puede perseguir mediante los distintos instrumentos aplicados en las industrias extractivas.

Por otra parte, aunque no debiera constituir un objetivo en sí mismo, el diseño de un régimen fiscal sobre las industrias extractivas está condicionado en general por la competencia entre países por la atracción de inversiones extranjeras, razón por la que suele sostenerse que el régimen debe ser competitivo internacionalmente en sus términos fiscales y regulatorios. Esto exige un cabal conocimiento de los mecanismos que aplican los demás países sobre productos y empresas, que muchas veces son idénticos. Sobresale entonces la importancia de establecer mecanismos de coordinación y cooperación regional en la materia, para evitar “guerras fiscales” que indefectiblemente terminan perjudicando a los países involucrados.

## **D. El manejo fiscal de los recursos naturales no renovables en América Latina**

### **1. Experiencias y reformas recientes en la región**

El período que se inició en 2003 y se prolongó hasta mediados de 2008 estuvo caracterizado por un aumento sostenido del precio internacional de los principales productos primarios, en particular los hidrocarburos y los minerales. El auge de la demanda internacional —liderada por China— favoreció un crecimiento significativo del valor de las exportaciones de varios países de América Latina, contribuyendo a mejorar el desempeño macroeconómico y la posición fiscal de estas economías. Si bien este ciclo de bonanza se vio drásticamente interrumpido por la crisis financiera mundial, a lo largo de los años previos los países de la región lograron incrementar y acumular los ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas y agroexportadoras. Esto les permitió implementar políticas anticíclicas que redujeron de manera considerable los efectos negativos de la mencionada crisis económica.

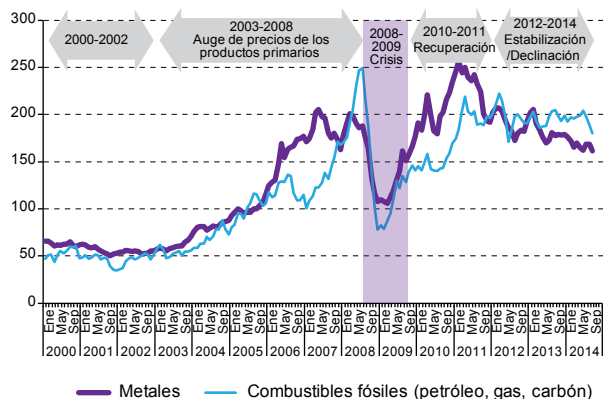
En los años posteriores a la crisis, los precios de estos productos exhibieron una notable recuperación, que se prolongó durante 2011 y parte de 2012. Sin embargo, la desaceleración que ha experimentado la economía mundial desde 2013 ha propiciado una corrección del nivel de precios y una moderación (y paulatina reversión) de la tendencia alcista que prevaleció durante la última década.

En la actualidad los precios de los hidrocarburos y minerales todavía se encuentran en niveles elevados en comparación con los registrados en los años anteriores al ciclo de precios iniciado en 2003 (véase el gráfico II.1). No obstante, de acuerdo con análisis sectoriales (Banco Mundial, 2014), los precios de referencia de los minerales han venido sufriendo una lenta pero sostenida baja. Por su parte, los precios de los combustibles fósiles, que con posterioridad a la crisis de 2008 y 2009 se habían estabilizado en un nivel cercano al doble de los valores registrados en 2005, mostraron una caída acelerada en la segunda mitad de 2014 (FMI, 2014).



Gráfico II.1

Índice de precios de productos primarios no renovables, enero de 2000 a septiembre de 2014  
(Índice promedio base año 2005=100)

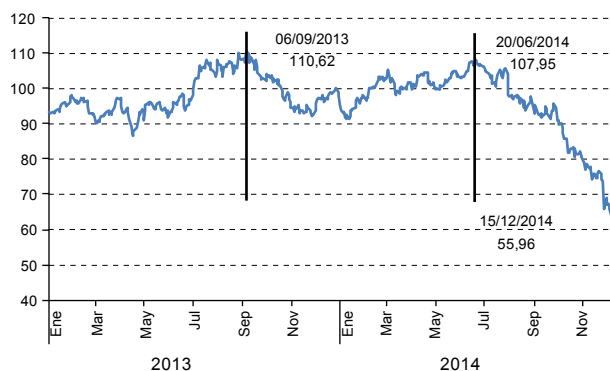


Fuente: J.C. Gómez Sabañi, J.P. Jiménez y D. Morán, "El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, en prensa, sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Commodity Market Monthly*, 12 de diciembre de 2014 [en línea] <http://www.imf.org/external/np/res/commod/pdf/monthly/120114.pdf>.

En particular, se destaca la fuerte caída del precio internacional del barril de petróleo crudo, de un 48% aproximadamente entre junio y diciembre de 2014 (véase el gráfico II.2), una tendencia que, de no ocurrir acontecimientos imprevistos, podría consolidarse —con el precio a niveles bajo los observados en años anteriores— o incluso profundizarse, debido a efectos estacionales y falta de ajuste entre una oferta creciente (de los Estados Unidos y de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)) y una demanda de lento crecimiento (proveniente de China y Europa).

Gráfico II.2

Evolución del precio internacional del petróleo crudo, enero de 2013 a diciembre de 2014  
(En dólares por barril WTI<sup>a</sup>)



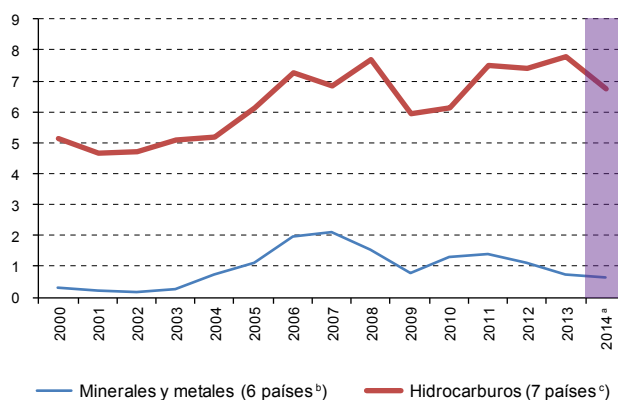
Fuente: J.C. Gómez Sabañi, J.P. Jiménez y D. Morán, "El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, en prensa, sobre la base de precios recopilados por la Administración de Información Energética (EIA) de los Estados Unidos.

<sup>a</sup> West Texas Intermediate.

En el tercer trimestre de 2014, los precios internacionales de referencia del petróleo crudo, que se habían mantenido estables entre 2011 y 2013, empezaron a caer. Este cambio se explica en parte por un desequilibrio entre la oferta y la demanda internacional. La oferta

mundial sigue siendo alta debido a que la producción de hidrocarburos de los Estados Unidos ha aumentado sin que disminuya el volumen generado por los productores tradicionales, incluidos los principales productores de la región. Por otro lado, la demanda de petróleo crudo se ha visto afectada por el crecimiento modesto de los países en desarrollo y la reducción de la demanda de petróleo de los países desarrollados. Esta tendencia a la baja del precio se aceleró en el cuarto trimestre de 2014, cuando los países miembros de la OPEP decidieron mantener sus niveles de producción en el futuro. Entre la última semana de junio y la primera semana de diciembre, los precios del petróleo Brent y del West Texas Intermediate (WTI) cayeron alrededor de un 40%. Como resultado, las previsiones de los gobiernos de la región sobre sus ingresos petroleros, así como las estimaciones de la CEPAL, sugieren que estos ingresos registrarán una caída equivalente al menos a un 1% del PIB en promedio (véase el gráfico II.3). Sin embargo, si los precios siguen bajo los 70 dólares por barril, la reducción de los ingresos petroleros será aún mayor.

**Gráfico II.3**  
**América Latina: ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables, por grupos seleccionados de materias primas, 2000-2014**  
*(En porcentajes del PIB)*



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

<sup>a</sup> Los datos de 2014 provienen de previsiones gubernamentales o de estimaciones de la CEPAL basadas en las previsiones de los precios de productos básicos y del tipo de cambio nominal, manteniendo la producción constante. Las previsiones provienen de los precios de productos básicos de la Economist Intelligence Unit (EIU) y el Fondo Monetario Internacional (FMI); los tipos de cambio nominal, de los presupuestos nacionales, y el PIB nominal, de la CEPAL.

<sup>b</sup> Los países considerados son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú.

<sup>c</sup> Los países considerados son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, el Ecuador, México (incluido los ingresos propios de PEMEX), el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

Se prevé una caída de los ingresos fiscales provenientes de hidrocarburos en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y México —incluidos los ingresos de las actividades de exploración, producción y procesamiento —de entre un 1% y un 1,5% del PIB. Los ingresos petroleros de la República Bolivariana de Venezuela, que representaron un 46,6% de los ingresos totales del gobierno central en 2013, podrían aumentar algo en valor corriente, pero bajarán como porcentaje del PIB, debido al fuerte crecimiento previsto del PIB nominal en 2014. En estos países, el efecto del declive de los precios se combina con un crecimiento lento, o incluso una reducción, de la producción. En Colombia y el Perú, se estima que se producirá una reducción de los ingresos provenientes de los hidrocarburos con respecto al PIB, a pesar de aumentos de la producción de petróleo crudo y gas natural, respectivamente.

En cambio, se prevé que los ingresos producidos por la minería en 2014 se mantendrán o registrarán una leve disminución como porcentaje del PIB. Este resultado refleja el hecho de que la contribución del sector por el impuesto sobre la renta, que representó la mayor parte del alza de los ingresos derivados de la minería durante la década, ha regresado a su nivel anterior al *boom*. Los ingresos no tributarios, principalmente el pago de regalías sobre la producción, se han mantenido estables en un promedio de alrededor del 0,2% del PIB desde 2005. Cabe mencionar que, entre los países considerados, en Chile se prevé la mayor caída, de alrededor del 0,2% del PIB.

En los países de América Latina que poseen cuantiosas dotaciones de recursos naturales no renovables, la forma más directa en que los gobiernos se apropian de los ingresos por la exportación de productos básicos y los transforman en recursos fiscales ha sido, históricamente, su participación en la explotación, ya sea a través de empresas públicas o mediante la participación accionaria (Jiménez y Tromben, 2006). Dichas empresas suelen estar sometidas a un régimen tributario especial, que puede consistir en pagos de alquileres o cánones, en impuestos adicionales para las empresas públicas o en impuestos especiales sobre la producción de petróleo.

Sin embargo, ante la magnitud y la persistencia del ciclo alcista de precios que se inició en 2003, los países exportadores o productores de la región encontraron argumentos suficientes para introducir reformas significativas en los regímenes fiscales aplicados sobre la producción de hidrocarburos y minerales, con el principal objetivo de incrementar y garantizar una apropiada captación de ingresos por parte del Estado.

Como se destaca en CEPAL (2013a), entre 2005 y 2012 las reformas legales más importantes dirigidas a asegurar el control público de los recursos naturales no renovables se enfocaron en el sector de hidrocarburos. Entre estas medidas se incluyeron la nacionalización de dicho sector a través de empresas mixtas en la República Bolivariana de Venezuela (entre 2005 y 2007); la nacionalización de hidrocarburos y la reestatización de la mina de estaño Huanuni en el Estado Plurinacional de Bolivia (2006); la renegociación de contratos petroleros en el Ecuador (2010), donde se reemplazaron contratos de producción compartida por contratos de servicios en virtud de los cuales el Estado es propietario de todo el petróleo crudo extraído, con la estipulación de que el gobierno capturaría el 100% de los eventuales incrementos del precio del petróleo; la expropiación del 51% de las acciones de YPF en la Argentina (2012), y la nacionalización de la mina de Colquirí (Oruro), en el Estado Plurinacional de Bolivia (2012).

Además, los gobiernos han venido reforzando otros mecanismos de apropiación estatal, como las regalías, por lo general basadas en la producción, y los impuestos específicos. Esto ha sido especialmente relevante en el sector de la minería, en que la captación de recursos por medio de la participación estatal en empresas ha sido de menor importancia relativa. Las regalías y los impuestos han permitido asegurar un pago mínimo por los recursos a los gobiernos, tanto nacionales como subnacionales, como ocurre en un número creciente de países donde se han introducido reformas en los sistemas de regalías, incluidos el Estado Plurinacional de Bolivia (2005), el Ecuador (2010), Colombia (2011) y el Perú (2011). En el Ecuador, la reforma a la Ley de Hidrocarburos estableció el denominado margen de soberanía, destinado a garantizar un ingreso mínimo al Estado ante posibles disminuciones de precios, por un monto del 25% del valor bruto de la producción.

En algunos de los casos mencionados no solo se modificaron los niveles de imposición, sino que se establecieron además escalas de alícuotas variables en función de criterios de fácil verificación, como el nivel de producción, la ubicación y profundidad de los pozos, el tipo de recurso extraído u otra variable relacionada con la estructura de costos. Por ejemplo en el Perú, a partir de la modificación de la Ley de Regalía Minera, en septiembre de 2011, este instrumento ya no tiene como base las ventas (modalidad vigente desde 2004), sino la utilidad operativa, sobre la que se aplica una escala de alícuotas marginales progresivas —que van del 1% al 7,14% (con una tasa efectiva máxima del 12%)— en función del margen operativo de la empresa.

En la mayoría de los casos también se ha aplicado el tradicional impuesto sobre la renta con tasas diferenciales, junto con otros gravámenes especiales, a menudo con tasas progresivas, a las empresas públicas o privadas dedicadas a la explotación de recursos no renovables. En el período comprendido entre 2005 y 2012, esto se ha reforzado mediante la introducción de nuevos instrumentos de recaudación.

En la Argentina, se reintrodujeron a partir de 2002 los derechos de exportación, que también alcanzaron a los hidrocarburos, que se gravaron inicialmente a una tasa fija del 20%. En 2004 se incrementó dicha alícuota al 25% y se agregó una tasa adicional progresiva en función de un precio internacional de referencia. En noviembre de 2007 se modificó la metodología de cálculo de este instrumento, contemplándose alícuotas variables y progresivas con relación a un precio de referencia del petróleo crudo, con una tasa nominal mínima del 45%; se estableció que cuando el precio internacional del petróleo resultara superior o igual al valor de referencia (60,9 dólares por barril), la alícuota sería móvil, de manera que cualquiera que fuera la cotización internacional del petróleo, el productor recibiría un determinado monto o “valor de corte” (42 dólares) por cada barril exportado. En enero de 2013, con el objetivo de mejorar el precio final del crudo exportable y garantizar la obtención de similares niveles de rentabilidad por parte de los productores en el mercado interno e internacional, el gobierno modificó tanto el precio de referencia (80 dólares) como el valor de corte (70 dólares) por cada barril exportado (de acuerdo con la forma de cálculo<sup>11</sup>, a dicho precio la tasa efectiva resultaría aproximadamente del 14,3%)<sup>12</sup>. Se ha destacado el caso de la Federación de Rusia, donde se aplican también tasas crecientes, del 35% al 65%, en función del precio de referencia (se aplica sobre el exceso o diferencia respecto del precio vigente), si bien esta no es una práctica generalizada a nivel regional ni internacional.

En Bolivia (Estado Plurinacional de), mediante la Ley de Hidrocarburos núm. 3058, se introdujo en 2005 un cambio fundamental en las finanzas públicas del país al establecer la obligación de pago del 32% por concepto del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) que, sumado al porcentaje del 18% por regalías y participaciones al Tesoro General de la Nación (TGN), llevó al 50% la participación directa del Estado. Además, en 2008 se estableció un impuesto del 12,5% adicional al impuesto sobre las utilidades de las empresas, específicamente para el sector minero,

<sup>11</sup> Si el precio internacional iguala o supera el valor de referencia, la alícuota del derecho de exportación se calcula de la siguiente manera:  $D = (PI - VC) / VC \times 100$ , donde D es el derecho de exportación, PI es el precio internacional y VC es el valor de corte.

<sup>12</sup> En octubre de 2014, mediante la Resolución 803/2014, en respuesta a la tendencia descendente del precio internacional del petróleo crudo, se eliminó la alícuota mínima del 45% y se complementó este mecanismo con una escala de alícuotas decrecientes aplicable cuando el precio internacional se ubique bajo el precio de referencia. Así, cuando el precio internacional sea inferior a 80 dólares por barril, la alícuota aplicable será del 13%; cuando sea inferior a 75 dólares por barril, el derecho de exportación será del 11,5%, y cuando esté bajo los 70 dólares por barril, la retención se fijará en el 10%.

de modo que su alícuota total asciende al 37,5%, aunque solo en períodos de altas cotizaciones internacionales. Hasta ese momento, el impuesto sobre las utilidades de las empresas podía ser acreditado contra el pago de la regalía minera, con lo que el productor minero pagaba solo uno de los dos impuestos (el que resultaba mayor), situación que con la reforma se restringió únicamente a períodos de precios bajos.

En Chile se introdujo en 2006 el impuesto específico a la actividad minera, con el objetivo de fortalecer la tributación sobre la minería (complementando el impuesto societario y el adicional sobre remesas de utilidades al exterior), sin desalentar la inversión privada. En su versión original, este instrumento se aplicó sobre el concepto de renta imponible operacional minera (RIOM), equivalente a los ingresos de la actividad minera menos sus costos de producción, la depreciación financiera del equipo de capital y los intereses. Para todo productor con ventas anuales superiores a un valor equivalente a 12.000 toneladas de cobre fino, se estableció una escala de alícuotas variables en función del nivel de producción, con un máximo del 5% (aplicable a las principales empresas mineras privadas). En octubre de 2010, como parte del plan de financiamiento del proceso de reconstrucción posterior al terremoto de febrero de ese año, se reformó este impuesto, acordándose una nueva escala de alícuotas que van del 5% al 14%, en función del margen operacional minero, que representa la participación del RIOM en las ventas de cada empresa. Esta nueva escala rige para los nuevos contratos mineros con el Estado y a partir de 2018 se extenderá a todos los proyectos.

En el Perú, se establecieron a finales de 2011 dos nuevos instrumentos: el impuesto especial a la minería (IEM) y el gravamen especial a la minería (GEM), cuyo pago es deducible como gasto para efectos del cálculo del impuesto sobre la renta. En ambos casos, la tasa aplicable se establece según una escala progresiva de acuerdo con el margen operativo (ingresos por ventas luego de deducir el costo de las ventas y los gastos operativos, incluidos los gastos de venta y administrativos). Sin embargo, el IEM se aplica exclusivamente a las empresas mineras que no gozan de convenios de estabilidad tributaria, con tasas marginales que van del 2,00% al 5,36% (lo que se traduce en tasas efectivas hasta de un 8,40%); en cambio, el GEM grava de manera específica la actividad minera suscrita a través de convenios con el Estado, en proyectos con contratos de garantías y medidas de promoción a la inversión, de conformidad con la Ley General de Minería, previéndose tasas que van del 4,00% al 8,79% (la tasa efectiva máxima es del 13,12%). La diferencia entre las tasas aplicables en el caso del impuesto especial y del gravamen especial tiene por objeto conseguir que la carga tributaria sea relativamente equivalente para todas las empresas mineras.

En Venezuela (República Bolivariana de), se incrementaron las tasas del impuesto sobre la renta del petróleo (50%) a partir de 2006 y se crearon tres nuevos impuestos: i) el impuesto a la extracción de crudo, con una tasa del 33,33% del valor de producción en boca de pozo, sujeta a deducción con el pago de regalías; ii) el impuesto al registro de exportación, que grava las operaciones de comercialización de hidrocarburos al exterior con una tasa del 0,1% sobre el valor de venta, y iii) la contribución especial por precios extraordinarios y precios exorbitantes en el mercado internacional de hidrocarburos. Este último impuesto, aplicable sobre las exportaciones de petróleo crudo, fue creado en 2008, reformado en 2011 y actualizado en 2013. Actualmente implica el pago de un monto en dólares por barril cuando el precio internacional se ubica por encima del establecido en la Ley de Presupuesto del respectivo ejercicio fiscal:

cuando el precio internacional alcanza valores hasta de 80 dólares del barril (límite de referencia para los denominados precios extraordinarios), la alícuota es del 20% sobre la diferencia entre ambos precios; cuando se supera dicho umbral (alcanzado lo que se considera como precios exorbitantes), se aplican alícuotas escalonadas —en función de un precio promedio de las cotizaciones internacionales de hidrocarburos líquidos— que van del 80% al 95% sobre el diferencial de precios mencionado.

En el cuadro II.2 se resumen los principales instrumentos fiscales que los países de la región aplican a las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales.

**Cuadro II.2**

**América Latina y el Caribe (países seleccionados): regímenes fiscales aplicados a las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales**

País y producto	Regalías (alícuotas)	Impuesto sobre la renta (alícuota general)	Otros impuestos sobre los ingresos (alícuotas)	Otros gravámenes	Participación pública
Argentina (petróleo y minería)	Del 12% al 15%, o un 5% para yacimientos marginales (petróleo); del 0% al 3% (minería)	Impuesto a las ganancias: 35%		Derechos de exportación: alícuotas variables y progresivas según el precio internacional (petróleo); 100% (gas natural y otros); del 5% al 10% (minería) Canon o derecho de exploración	Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) (hidrocarburos)
Bolivia (Estado Plurinacional de) (hidrocarburos)	Regalías departamentales: 11% Regalías nacionales compensatorias: 1% Regalías nacionales (Tesoro Nacional): 6%	Impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE): 25%	Impuesto a las utilidades en el caso de beneficiarios del exterior: 12,5%	Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH): 32% Patentes	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) (hidrocarburos) Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) (minería)
Brasil (hidrocarburos y minería)	El 10% del valor de la producción (puede reducirse hasta un 5%, dependiendo del riesgo geológico y otros factores); del 0,2% al 3,0% del valor de venta menos deducciones	El impuesto sobre la renta es del 15%, más un recargo del 10% si los beneficios son superiores a 240.000 reales por año	Participaciones especiales: del 10% al 40% Impuesto a las utilidades en caso de beneficiarios del exterior: un 15% (o un 25% para pagos a paraísos fiscales)	Contribución social sobre el beneficio neto: 9% Contribución de intervención en el dominio económico (CIDE): 10% Bonos de signatura y tasa de ocupación de área (petróleo) Tasa anual por hectárea (minería)	Petrobras (hidrocarburos)
Chile (minería)		Impuesto sobre los ingresos de primera categoría: 20% (incremento gradual en la última reforma tributaria (2014), que llevará la tasa al 25% en 2018)	Impuesto sobre remesas de utilidades: 35% Impuesto sobre remesas de intereses: 4% Para empresas públicas, impuesto especial del 40% sobre las utilidades	Impuesto específico a la actividad minera: tasas progresivas entre el 5% y el 14% de la renta operacional (tasas del 0,5% al 4,5% para proyectos pequeños) Aportes a las Fuerzas Armadas (Ley Reservada del Cobre): un 10% sobre el retorno en moneda extranjera de las exportaciones de cobre de CODELCO	Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) (cobre)
Colombia (hidrocarburos y minería)	Del 8% al 25% (petróleo); del 1% al 12% (minería)	Impuesto a las sociedades: 25%	Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE): un 9% en el período 2013-2015 y posteriormente un 8%	Derechos económicos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, derechos por precios altos (del 30% al 50%) y derechos por uso del subsuelo	ECOPETROL (hidrocarburos)

Cuadro II.2 (conclusión)

País y producto	Regalías (alícuotas)	Impuesto sobre la renta (alícuota general)	Otros impuestos sobre los ingresos (alícuotas)	Otros gravámenes	Participación pública
Ecuador (petróleo y minería)	Del 12,5% al 18,5% (de la producción bruta de petróleo crudo); del 5% al 8% (hasta el 4% en el caso de empresas medianas y el 3% en el caso de empresas pequeñas)	Impuesto sobre la renta: 23%	Margen de soberanía: un 25% de los ingresos brutos del área del contrato (ante una baja del precio internacional) Impuesto sobre ingresos extraordinarios: 70%	Participación laboral: el Estado recibe un 12% de las utilidades (destinado a los gobiernos autónomos descentralizados)	Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (PETROECUADOR) (hidrocarburos)
México (petróleo y minería)		Impuesto sobre la renta (compañías subsidiarias de PEMEX y empresas mineras): 30%	Impuesto a los rendimientos petroleros (PEMEXa): 30% Derechos sobre la minería (7,5% y 0,5% sobre los ingresos brutos)	Derechos sobre hidrocarburos: ordinario (71,5%), fondo de estabilización (1% o 10%, según el diferencial con el precio de referencia), extraordinario (13,1%), único (del 37% al 57% del precio de exportación), investigación científica y tecnológica (0,65%) y de fiscalización petrolera (0,003%) Derechos mineros: especial (7,5% sobre la utilidad); extraordinario (0,5% de los ingresos por ventas de oro, plata y platino) y adicional, por concesiones no explotadas	Petróleos Mexicanos (PEMEX) (hidrocarburos)
Perú (petróleo y minería)	Del 5% al 25% del valor de la producción en boca de pozo (petróleo); del 1% al 12% sobre la utilidad operativa (minería)	Impuesto sobre la renta: 30%	Dividendos y distribución de utilidades: 4,1%	Impuesto especial a la minería (IEM), del 2% al 8,4% Gravamen especial a la minería (GEM), del 4% al 13,12% (sobre la utilidad operativa) Derechos de vigencia de minas (3 dólares por hectárea)	Petróleos del Perú (PETROPERU) (hidrocarburos)
Trinidad y Tabago (hidrocarburos)	Un 10% sobre las ventas internas y un 12,5% sobre las ventas externas (entre el 0% y el 15% para el gas natural)	Impuesto sobre las utilidades: un 50% de las utilidades provenientes de la producción de petróleo	Impuesto adicional sobre las ventas de petróleo crudo (la tasa varía según el precio del petróleo, del 0% al 64%) Impuesto para el fondo verde (un 0,1% de los ingresos brutos)	Impuesto adicional sobre la producción de petróleo Impuesto de desempleo: un 5% de las utilidades provenientes de la producción de petróleo	Petroleum Company of Trinidad and Tobago (PETROTRIN) (hidrocarburos)
Venezuela (República Bolivariana de) (hidrocarburos)	Un 30% del valor extraído (un 20% en el caso del gas natural)	Impuesto sobre la renta petrolera (ISLR): 50%		Impuesto sobre los precios extraordinarios (20% del diferencial de precios) y sobre los precios exorbitantes (del 80% al 95% del diferencial de precios) Impuesto a la extracción (33,33% del valor de producción) Impuesto de registro de exportación (0,1% del valor de venta)	Petróleos de Venezuela (PDVSA) (hidrocarburos)

**Fuente:** J.C. Gómez Sabañi, J.P. Jiménez y D. Morán, "El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, en prensa, y G. Brosio y J.P. Jiménez, "Intergovernmental allocation of revenue from natural resources: finding a balance between centripetal and centrifugal pressure", *Decentralization and Reform in Latin America*, G. Brosio y J.P. Jiménez (eds.), Edward Elgar Publishing, 2012.

<sup>a</sup> Se aplica a todos los organismos, excepto a PEMEX Exploración y Producción.

Un obstáculo recurrente que se ha encontrado en la implementación efectiva de estos instrumentos se relaciona con la preexistencia de contratos o cláusulas de estabilidad tributaria que varios países de la región concedieron, sobre todo en décadas pasadas, como método de atracción de inversiones extranjeras, incluidas condiciones de explotación excesivamente laxas en algunos casos.

Por ejemplo, la evolución del impuesto específico a la actividad minera en Chile se vio fuertemente influida por el hecho de que varias empresas mineras extranjeras se encontraban amparadas por las cláusulas de invariabilidad tributaria otorgadas antes de su entrada en vigencia. En 2005, para incentivar el pago del impuesto específico a la actividad minera se ofreció a dichas empresas una tasa reducida del 4% (con la condición de que renunciaran a la invariabilidad pactada) y un nuevo período de invariabilidad tributaria de 12 años (hasta 2017). Con la reforma de 2010, esta situación se hizo más compleja, lo que llevó al gobierno a solicitar a las grandes empresas mineras su traspaso voluntario al nuevo régimen tributario, con seis años adicionales de invariabilidad (2018 a 2023).

En el Perú, las reformas recientes en el sector minero, antes mencionadas, también debieron adaptarse a la preexistencia de convenios de estabilidad tributaria, en virtud de que estos dan origen a tratamientos diferenciados en relación con las nuevas inversiones. En dicho país las empresas mineras pueden tener firmados convenios de estabilidad jurídica (aplicables de manera general a todos los inversionistas privados, incluidos los mineros) y/o contratos de estabilidad tributaria al amparo de la Ley General de Minería, que es específica para el sector. La vigencia de estos últimos, al momento de introducir los cambios tendientes al fortalecimiento de la tributación sobre el sector, obligó a crear el gravamen especial a la minería (GEM), específicamente dirigido a las empresas protegidas por contratos de estabilidad. En esencia, este instrumento tiene el mismo diseño que el impuesto especial a la minería (IEM) —ambos se aplican sobre el margen operativo— aunque difieren en sus alícuotas, para equiparar la carga efectiva con la de aquellas empresas que se rigen por el régimen general de tributación. Además, el GEM no es estrictamente un impuesto (de hecho, es un pago voluntario que solo se vuelve exigible en caso de que dichas empresas firmen un convenio marco con el Estado), ya que esto violaría los derechos concedidos a través de estos contratos.

Por otra parte, dada la elevada volatilidad de los precios internacionales de los recursos no renovables, varios países también han considerado la aplicación de impuestos, derechos, participaciones o contribuciones vinculadas a precios o utilidades extraordinarias, como ha sucedido en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, el Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de). Aunque la heterogeneidad es muy amplia en esta materia, todos los países que introdujeron este tipo de instrumentos fiscales —principalmente en el sector de hidrocarburos— lo hicieron a lo largo del período de auge de precios (2003-2008), en clara respuesta al cuantioso incremento de la renta económica asociada a los sectores de hidrocarburos y minerales en los países de la región<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> De acuerdo con la CEPAL (2014), la renta económica del sector minero se triplicó en América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB durante el período de aumento de precios comprendido entre 2004 y 2009, con relación al período comprendido entre 2000 y 2003 (pasando del 0,6% al 1,98% del PIB regional), mientras que en el sector de hidrocarburos también se registró un incremento en la mayor parte de la región gracias a los altos precios internacionales, aunque más moderado en algunos países (Argentina, México y Venezuela (República Bolivariana de)), debido a la disminución de la producción en los principales campos petrolíferos.



Como ya se mencionó, estos instrumentos suelen tener un efecto contingente (solo impactan en el productor cuando se alcanza cierto nivel de precios establecido como umbral) y su utilización apunta a dotar de mayor flexibilidad a los regímenes fiscales y asegurar una mayor participación estatal en las rentas generadas en las industrias extractivas, en especial en períodos en que su magnitud se considera temporalmente extraordinaria. Por tal razón, se aplican por lo general alícuotas muy elevadas (entre el 50% y el 80% de la diferencia entre el precio internacional vigente y algún valor *ad hoc* de referencia) y los criterios para definir los umbrales, aunque son bastante arbitrarios, suelen guardar cierta relación con los promedios históricos de los precios internacionales de los productos gravados.

De hecho, resulta innegable que tras todas las reformas mencionadas subyace el objetivo fundamental de obtener recursos fiscales adicionales a partir de las respectivas industrias extractivas. No obstante, la adecuación de los instrumentos fiscales tradicionales durante la pasada década respondió a la necesidad de dotarlos de mayor flexibilidad y capacidad de reacción ante la elevada volatilidad de los precios internacionales de los recursos no renovables que tuvo lugar durante ese período. A nivel internacional, se ha comprobado que existe una creciente atención política sobre el grado de progresividad de la participación de los Estados en las rentas de los sectores exportadores de estos bienes. Con esto se busca que el conjunto de instrumentos fiscales que se aplican sobre estos sectores permita asegurar una participación estatal progresivamente mayor una vez que los proyectos recuperan sus costos hundidos de exploración e inversión de capital, y sus tasas de retorno alcanzan (y superan) umbrales crecientes (FMI, 2012).

Como señalan Acquatella y otros (2013), en los países de América Latina los avances en materia de progresividad del régimen fiscal han sido más claros y concretos en el sector petrolero que en el sector minero. Por ejemplo, en la explotación de hidrocarburos es común el contrato de riesgo o producción compartida, que incorpora una escala creciente de participación del Estado en las utilidades a medida que el proyecto alcanza tasas de retorno crecientes. En cambio, la incorporación de este tipo de concepto en el tratamiento fiscal del sector minero es todavía muy incipiente en los países de la región. Quizás la única excepción esté constituida por el contrato del proyecto minero Pueblo Viejo, firmado por el Gobierno de la República Dominicana y Barrick Gold Corporation. En este contrato se incorpora la condición de que, una vez que el proyecto haya alcanzado la tasa interna de retorno del 10%, el Estado comenzará a participar con un 28,75% en la utilidad neta. En combinación con la regalía del 3,2% y el impuesto sobre la renta del 25%, este instrumento aproximaría la participación del Estado dominicano a un 50% de los flujos netos del proyecto en los años de operación.

No obstante lo anterior, el contexto mundial actual parece imponer la necesidad de ajustar o, al menos, revisar el diseño de los regímenes fiscales aplicados, ante la posibilidad de que se prolongue la tendencia declinante que se observa en los precios internacionales de los productos primarios desde mediados de 2014, respecto de los valores registrados en años anteriores.

En los foros internacionales se ha venido enfatizando la importancia de contar con instrumentos eficientes, que no solo eviten distorsionar las decisiones de inversión y producción de las empresas privadas sino que, además, permitan alcanzar un mayor grado de progresividad de los regímenes fiscales en términos de apropiación estatal de las rentas económicas en períodos de precios elevados. Sin embargo, ante una reversión del ciclo de precios que se produjo entre

2003 y 2012 (con la interrupción que significó la crisis financiera internacional) podría ser necesario poner mayor atención en la revisión de aquellos mecanismos que aseguran un aporte mínimo al fisco, como las regalías, los bonos de signatura y de producción, y los mecanismos de participación estatal directa en las utilidades de las empresas privadas.

Esto no significa que no se pueda avanzar en ambas dimensiones. Sin embargo, dada la elevada dependencia fiscal que varios países de la región tienen respecto de la explotación de recursos naturales no renovables, la reforma de los regímenes fiscales sobre las industrias extractivas debería apuntar hacia una combinación de instrumentos que permita lograr dos objetivos: asegurar un flujo relativamente estable de ingresos fiscales a través de la captación de rentas derivadas de estos sectores y, de manera complementaria, contribuir a generar condiciones razonables para la inversión en las diferentes fases del ciclo económico, sobre la base de la estabilidad del marco jurídico e institucional en el largo plazo.

Por otra parte, no siempre es posible (y, mucho menos, recomendable) aplicar un enfoque común al tratamiento fiscal de los sectores de hidrocarburos y minerales. En el caso de los países de América Latina, a pesar de la aparente similitud de los ciclos de precios que exhibieron esos productos, pueden identificarse marcadas diferencias entre ambos sectores en los períodos anterior y posterior a la crisis de 2008 y 2009, que deben tenerse presentes en los análisis específicos.

Por un lado, como se argumenta en un trabajo de la CEPAL (2013b), el alza de los precios internacionales de los minerales transables impulsó, en su momento, cuantiosas inversiones en exploración y desarrollo, y posibilitó un aumento de las reservas comprobadas de recursos mineros en la región, junto con la expectativa de desarrollo de un alto número de nuevos megaproyectos para los próximos años. Si bien los costos de explotación y procesamiento crecieron progresivamente durante la pasada década, estos aumentos fueron compensados con creces por las alzas de los precios de referencia, lo que se tradujo en rentabilidades inéditas para el sector minero en los últimos años. Estas circunstancias favorables para la industria, de no surgir factores exógenos difíciles de prever, pareciera que no estarán presentes en el futuro.

En el sector de hidrocarburos, también se produjo un aumento de la renta económica. Los mayores costos de inversión, por una parte, y de operación y mantenimiento, por otra, fueron compensados por el aumento que registró el precio internacional. Sin embargo, esta tendencia alcista no produjo una reacción en materia de inversión similar a la observada en la industria minera, que se tradujera en un incremento de las reservas comprobadas —con la excepción del Brasil y Colombia—, ni tampoco en una expansión de la producción acorde con el ritmo de crecimiento de la demanda regional o con la oportunidad representada por el aumento de la demanda mundial. En consecuencia, tanto la relación entre producción y consumo como la relación entre reservas y producción de hidrocarburos cayeron a lo largo de los últimos años, lo que pone en riesgo la posición exportadora neta de la región, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela (CEPAL, 2013b).

En relación con lo anterior, las medidas más recientes —anunciadas o aprobadas— evidencian, además de la necesidad de mantener o aumentar la contribución fiscal de los recursos naturales no renovables, una preocupación creciente por fortalecer los mecanismos que garanticen la participación de la inversión privada en la producción.

La reforma energética en México es un ejemplo ilustrativo de esta tendencia. Ante la disminución de los niveles de producción y el aumento de los costos de inversión en exploración y producción, en la reforma aprobada en diciembre de 2013 —como ya se señaló— se incluyó, por primera vez desde la nacionalización del sector petrolero, un rol para la inversión del sector privado: en la etapa de exploración y producción, por medio de contratos que podrán ser de servicios, de utilidad o producción compartida o de licencia; en las actividades de refinación, petroquímica, transporte y almacenamiento de productos derivados, a través del otorgamiento de permisos a inversores privados particulares. Entre otras modificaciones<sup>14</sup>, también se contempló una reestructuración de la empresa estatal PEMEX, con el fin de dotarla de mayor autonomía y consolidar su posición como organismo productivo (y no meramente descentralizado) del Estado. De manera complementaria, se planteó un nuevo régimen fiscal para dicha empresa, que comprende, por primera vez, su obligación de pagar el impuesto sobre la renta y una adecuación de los derechos fijos aplicados sobre los hidrocarburos (de entrada en vigencia gradual), para asimilar su tratamiento fiscal al que reciben otras empresas petroleras en el resto del mundo.

En el sector minero, teniendo presentes las crecientes necesidades financieras del gobierno mexicano, se introdujeron a fines de octubre de 2013 tres nuevos cobros al régimen de derechos mineros: i) el derecho especial sobre minería, que equivale a un 7,5% sobre el valor de los ingresos reportados por las empresas mineras después de deducciones; ii) el derecho extraordinario sobre minería, que corresponde a un 0,5% sobre el valor de los ingresos reportados por las mineras para concesiones que extraen metales preciosos (oro, plata y platino), y iii) el derecho adicional sobre minería, como castigo para concesiones mineras que permanezcan ociosas por dos años, a las que se exige el pago del 50% o el 100% (según la antigüedad de la concesión) del máximo pago semestral del tabulador del derecho minero cobrado sobre la base de la superficie de las concesiones (actualmente de 129,24 pesos por hectárea). Además, el gobierno federal incluyó un mecanismo para que, de la suma de los recursos recaudados por estos tres derechos, el 80% se distribuya directamente entre las municipalidades y entidades federativas donde existe actividad minera, como compensación por los perjuicios que esta ocasiona. De este subtotal, el 62,5% tiene como destino los municipios y el 37,5% las entidades federativas, montos que se reparten proporcionalmente según el valor de la producción minera de cada entidad.

Por su parte, el Ecuador promulgó a mediados de 2013 una reforma minera con el objetivo central de aumentar tanto la inversión, especialmente en proyectos de pequeñas y medianas empresas, como la contribución fiscal del sector. En un cambio impulsado a partir del conflicto con una empresa multinacional (Kinross), el gobierno de ese país modificó el impuesto sobre las ganancias extraordinarias —con una tasa del 70%— para que se aplique una vez que el concesionario haya recuperado la totalidad de la inversión (y no en el momento en que comienza la producción). Además, se estableció el pago de una regalía con un máximo del 8% para las exportaciones de oro, plata y cobre, con un tope del 4% para las empresas medianas y del 3% para las pequeñas. También se introdujeron cambios para agilizar la obtención de permisos ambientales y licencias de operación, y se revisaron asimismo los mecanismos de sanciones para la minería ilegal y de control ambiental.

<sup>14</sup> La reforma energética comprendió un amplio paquete de medidas (incorporadas en la Constitución), en virtud de las cuales no solo se crearon nuevos organismos públicos para mejorar la gestión de los hidrocarburos, sino que se redefinieron y asignaron nuevas atribuciones a entidades ya existentes, como la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

También el Uruguay diseñó, por primera vez, un marco legal que establece las pautas fundamentales —y un nuevo régimen fiscal— para la inversión minera privada, en el desarrollo de un ambicioso proyecto destinado a la extracción de mineral de hierro.

La necesidad de compatibilizar el objetivo del Estado de captar una parte razonable de la renta económica del recurso con el objetivo de establecer condiciones regulatorias competitivas y atractivas para favorecer la participación de inversores privados en estas actividades se torna aún más evidente en los proyectos de desarrollo de reservorios no convencionales de hidrocarburos en la Argentina y México, los yacimientos de presal (hidrocarburos ubicados bajo una capa impermeable de sal) en el Brasil, de petróleo crudo extrapesado (de refinación más compleja) en la República Bolivariana de Venezuela y de recursos convencionales en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador (CEPAL, 2013b). Esto plantea una serie de desafíos para los países de la región, vinculados principalmente al financiamiento y la ejecución de grandes inversiones, frente a los cuales se hace indispensable fortalecer los aspectos institucionales y legales asociados a estas actividades, con el fin de reducir el riesgo del inversor.

En el Brasil y Colombia, por ejemplo, se han tomado medidas para la atracción de capital privado como medio de asegurar inversiones en exploración y, de esa manera, recuperar el nivel de reservas y de producción que empezó a declinar hacia fines de los años noventa. En estos países se permitió una mayor participación privada en la producción<sup>15</sup>, mediante la suscripción de contratos de concesión con socios estratégicos privados; se adjudicaron áreas tradicionales y no tradicionales en subasta internacional (en que también participaron las respectivas empresas petroleras estatales, como Petrobras y ECOPETROL); se efectuaron reformas fiscales en que se incorporaron regalías escalonadas, y se emitieron licencias de exploración con plazos más amplios.

Por otra parte, al momento de elaborarse este documento, en la Argentina se encontraba en discusión parlamentaria una reforma denominada Acuerdo Federal para el Autoabastecimiento de Hidrocarburos, dirigida a complementar la normativa vigente en lo que se refiere a la explotación de yacimientos no convencionales y la promoción de la exploración y explotación de estos recursos. La normativa propuesta, consensuada por el gobierno nacional y las provincias productoras de hidrocarburos, incluye nuevos plazos de exploración y explotación en función de los diferentes tipos de yacimientos (convencional, no convencional, plataforma continental y mar territorial). Asimismo, con el propósito de simplificar el régimen fiscal vigente, se propone el mantenimiento de las regalías como único mecanismo provincial de percepción de la renta petrolera, unificándolas en un rango del 12% al 18%, y la adjudicación de áreas a través de licitación competitiva para las distintas jurisdicciones (suprimiendo las áreas reservadas por las propias provincias, donde estas disponían de potestades tributarias especiales)<sup>16</sup>. La reforma también contempla una serie de mecanismos promocionales para grandes inversiones de

<sup>15</sup> En el Brasil, además del sistema tradicional de concesiones, el descubrimiento del presal condujo a aplicar un régimen de cesión onerosa a Petrobras a partir de 2010 y recientemente la licitación de nuevas áreas de este recurso se ofrece a través de contratos de producción compartida, en los que se requiere una participación mínima de Petrobras del 30% de la producción y se establece exención para ciertas cargas fiscales.

<sup>16</sup> Uno de los puntos más controversiales de la propuesta, por cuanto restringe las potestades provinciales, radica en la eliminación —futura y retroactiva— del método denominado de acarreo, en el que las empresas petroleras provinciales, sin aportar capital de inversión, podían participar de las concesiones en alianza con compañías privadas, con porcentajes de entre el 10% y el 15% de las ganancias operativas.

empresas nacionales e internacionales, antes reservados para desembolsos superiores a 1.000 millones de dólares y ahora disponibles a partir de 250 millones de dólares (por ejemplo, podrán disponer de un 20% de su producción para vender en el exterior después de su tercer año de operaciones en el país). Además, promueve la unificación de los estándares de protección ambiental para la industria de hidrocarburos en todo el país.

## 2. Importancia de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables

Una vez identificadas las principales tendencias de política y la estructura actual de los distintos regímenes fiscales aplicados a las industrias extractivas en los países de América Latina, es necesario evaluar la relevancia económica de los ingresos fiscales que estos sistemas permiten obtener y su evolución desde el inicio del período alcista de los precios internacionales de los productos primarios. En este punto, resulta oportuno introducir una aclaración. Si bien la cadena de abastecimiento global de estos recursos (especialmente de los hidrocarburos) abarca desde la exploración y explotación (*upstream*) hasta la refinación y comercialización (*downstream*), es decir, desde las fases iniciales de exploración hasta el consumo final<sup>17</sup>, en esta sección del documento el análisis se enfocará en lo relativo al comportamiento recaudatorio de los instrumentos fiscales que se aplican en las etapas productivas de exploración y explotación. Estos son identificables en virtud de su principal finalidad, consistente en repartir la renta generada por la extracción del recurso entre el Estado y el agente económico que lleva a cabo tales operaciones (que puede ser una empresa estatal, una o varias empresas de propiedad privada o alguna variante de asociación de todas ellas)<sup>18</sup>

### a) Hidrocarburos

El monto de ingresos fiscales provenientes del sector de hidrocarburos puede analizarse a partir de tres indicadores fundamentales, que surgen de ponderar el monto total de estos recursos (tanto los de carácter tributario como no tributario) en función de tres variables de referencia, a saber:

- i) La presión fiscal sobre el sector (en porcentajes del PIB), como una medida estándar de la magnitud y relevancia de los recursos fiscales involucrados.
- ii) La alícuota fiscal efectiva (en porcentajes de la renta económica teórica de los hidrocarburos<sup>19</sup>), como una medida aproximada de la capacidad de apropiación estatal de dicha renta.
- iii) El grado de dependencia fiscal (en porcentajes del total de ingresos fiscales), como una medida de la vulnerabilidad del financiamiento del Estado.

<sup>17</sup> La división entre impuestos que se aplican en cada una de esas grandes etapas es más complicada en el sector gasífero, debido a las etapas específicas de transporte y procesamiento (licuefacción) del gas natural. Esto requiere más infraestructura, cuyo uso genera rentas y cuasi rentas (Kellas, 2010).

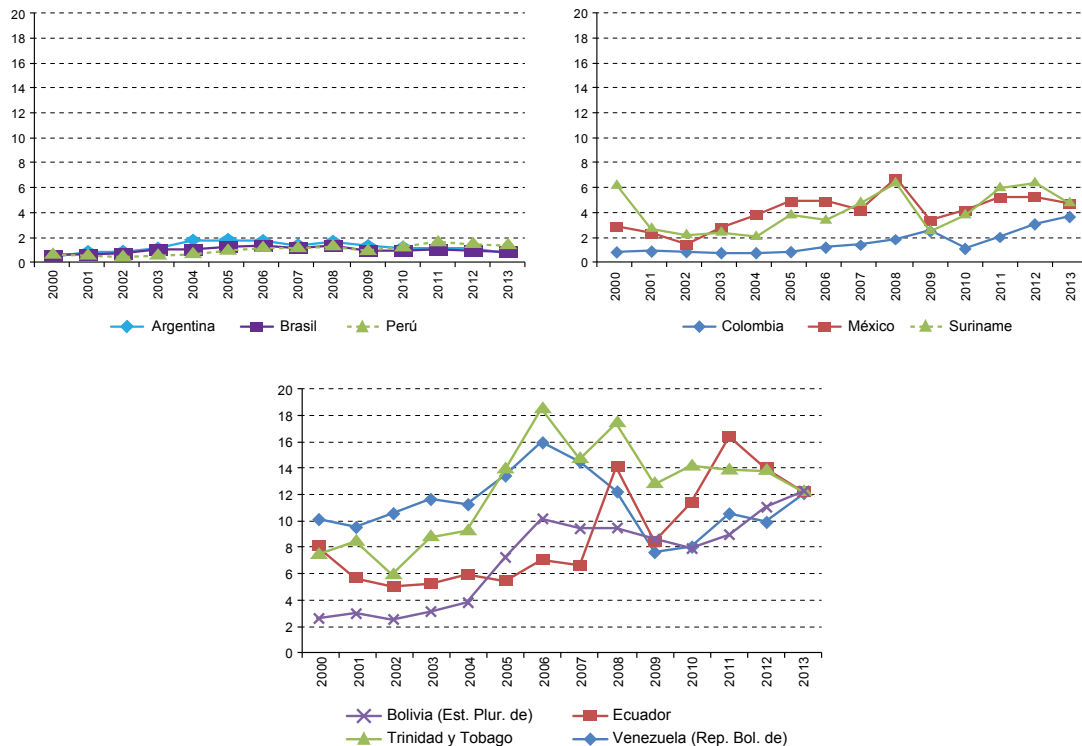
<sup>18</sup> No obstante, no se desconoce el hecho de que, en algunos países de la región, pueden ser importantes los impuestos sobre la comercialización de los combustibles y demás derivados de los hidrocarburos. No solo el impuesto específico sobre su consumo, sino también el IVA y el derecho de importación que recaen sobre estos sectores pueden generar, en algunos casos, montos considerables de recursos tributarios.

<sup>19</sup> Calculada por el Banco Mundial como la producción de petróleo y gas natural valorada al precio internacional, descontados los costos de extracción (puede diferir de la renta real, que se determina a partir de los precios y costos efectivos).

Si se considera el primer indicador, puede afirmarse que el ciclo alcista del precio internacional de los hidrocarburos (particularmente, del petróleo crudo) iniciado en los primeros años de la década pasada ha propiciado un aumento de los ingresos fiscales derivados de la explotación de estos recursos naturales en varios países de América Latina. Sin embargo, su relevancia económica varía y ha variado (de acuerdo con la evolución) según el país considerado.

En ese sentido, en el gráfico II.4 se ilustran dos hechos sobresalientes. Por un lado se observa que, hasta el año más reciente del que se cuenta con datos estadísticos consistentes (2013), existen amplias diferencias entre los países de la región en cuanto a la carga fiscal que representa la imposición sobre el sector de hidrocarburos (etapas de exploración y explotación). Así, mientras que en la Argentina, el Brasil y el Perú estos recursos no alcanzan una magnitud muy significativa (al menos en relación con otros sectores de la economía), debe señalarse lo contrario para los países restantes, especialmente Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de), en los que llegan a alrededor del 12% del PIB en 2013. También son importantes, aunque en menor medida, en Colombia (4,4% del PIB), México (5,4%) y Suriname (5,4%).

**Gráfico II.4**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución de los ingresos fiscales**  
**provenientes de la producción de hidrocarburos, 2000-2013**  
*(En porcentajes del PIB)*



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

La segunda observación se relaciona precisamente con la dispar evolución que muestra el indicador de carga fiscal del sector de hidrocarburos en los países analizados. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia las reformas estructurales realizadas en el período de auge de precios (cambio de régimen fiscal, con la creación del impuesto directo a los hidrocarburos y la readecuación de las regalías) se tradujeron en un incremento del monto promedio de ingresos fiscales desde valores comprendidos entre 2 y 3 puntos del PIB en el período 2000-2003 hasta un rango entre el 8% y el 12% del PIB a partir de 2006<sup>20</sup>. Por su parte, en México se produjo una evolución similar, aunque de menor magnitud relativa, ya que los ingresos fiscales pasaron de un mínimo relativo del 2,1% del PIB en 2002 a un máximo del 7,4% en 2008, y mostraron una recuperación lenta después de la crisis de dicho año y la merma, antes mencionada, en el último año registrado. En el Ecuador, por su parte, la carga fiscal vinculada al sector de hidrocarburos muestra un aumento muy notorio, especialmente en 2008 (14,0% del PIB) y en los años siguientes a la crisis (llegando a un máximo del 16,3% del PIB en 2011). En Colombia, en tanto, se observa un crecimiento de este indicador paulatino y más acotado —aunque igualmente destacable—, desde un valor del 1,5% del PIB en 2000 hasta más de 4 puntos porcentuales del producto en 2012 y 2013.

En cambio, en Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de) se ha observado una aparente disminución de los ingresos fiscales provenientes de la producción de hidrocarburos respecto de los valores máximos alcanzados en los años anteriores a la crisis. Esto puede estar influido por menores volúmenes producidos, como resultado de la declinación de la producción, aspectos inflacionarios, disminución de la capacidad de recaudación y fiscalización y, posiblemente, el aumento de los costos de producción, inversión y financiamiento, que ocasionaría una baja tanto de las utilidades como de los impuestos pagados por las empresas petroleras.

En el cuadro II.3 se presentan, en la primera columna, los valores medios (calculados sobre la base de moneda nacional corriente) de la carga fiscal representada por estos recursos en tres períodos distintos: 2000-2003 (antes del inicio del ciclo alcista de precios), 2005-2008 (años de alto crecimiento del precio internacional de los productos primarios) y 2010-2013 (después de la crisis financiera internacional de 2008 y 2009)<sup>21</sup>. También pueden apreciarse las tendencias comentadas en cuanto a la importancia de los ingresos fiscales provenientes de la producción de hidrocarburos, aspecto en que sobresalen Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de), con promedios superiores a 10 puntos porcentuales del PIB en el período más reciente, así como su evolución, que confirman las observaciones efectuadas en párrafos anteriores.

<sup>20</sup> Sin embargo, sería errado no reconocer también en esta evolución la influencia de precios más elevados y mayores volúmenes contractuales de exportación de gas natural con destino a la Argentina y el Brasil.

<sup>21</sup> Si bien se buscó abarcar la mayor cantidad de años posible, se decidió dejar el año 2009 fuera de los períodos seleccionados para evitar las distorsiones derivadas de los drásticos efectos de la crisis económica de 2008 y 2009.

**Cuadro II.3**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores relativos de los ingresos fiscales**  
**provenientes del sector de hidrocarburos, 2000-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

País		Como proporción del PIB total del país			Como proporción de la renta económica del sector <sup>b</sup>			Como proporción de los ingresos fiscales <sup>c</sup>		
		2000-2003	2005-2008	2010-2013	2000-2003	2005-2008	2010-2013	2000-2003	2005-2008	2010-2013
Argentina	Exploración y explotación (upstream)	0,8	1,6	1,0	15,0	18,3	25,9	4,5	7,3	3,9
	Refinación y comercialización (downstream)	1,1	0,8	0,9	...	...	...	6,0	3,6	3,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Exploración y explotación (upstream)	2,7	9,1	10,2	27,9	25,8	73,6	11,0	28,2	29,9
	Refinación y comercialización (downstream)	2,3	2,4	1,6	...	...	...	9,6	7,5	4,5
Brasil	Exploración y explotación (upstream)	0,8	1,3	0,9	37,3	37,8	35,5	2,7	4,1	3,1
	Refinación y comercialización (downstream)	1,6	1,6	1,3	...	...	...	5,7	5,1	4,1
Colombia	Exploración y explotación (upstream)	1,6	2,1	3,3	27,5	27,0	39,3	5,3	7,2	11,5
	Refinación y comercialización (downstream)	0,4	0,3	0,3	...	...	...	1,4	1,0	1,1
Ecuador	Exploración y explotación (upstream)	5,7	8,7	13,4	44,9	35,2	69,3	29,3	35,3	40,3
	Refinación y comercialización (downstream)	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	Exploración y explotación (upstream)	3,0	5,9	5,5	72,6	70,1	76,7	21,2	38,3	34,4
	Refinación y comercialización (downstream)	1,3	-0,7	-0,8	...	...	...	9,0	-4,4	-5,1
Perú	Exploración y explotación (upstream)	0,5	1,1	1,4	35,0	37,9	53,7	3,2	5,9	7,1
	Refinación y comercialización (downstream)	1,5	0,8	0,5	...	...	...	8,8	4,1	2,6
Suriname	Exploración y explotación (upstream)	3,6	5,5	6,0	...	...	...	...	20,7	25,3
	Refinación y comercialización (downstream)	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Trinidad y Tabago	Exploración y explotación (upstream)	7,6	16,3	13,4	22,3	26,7	38,4	23,1	52,0	40,8
	Refinación y comercialización (downstream)	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	Exploración y explotación (upstream)	10,5	13,8	10,5	38,2	36,6	36,2	48,2	50,6	44,7
	Refinación y comercialización (downstream)	0,4	0,2	0,2	...	...	...	1,8	0,6	0,8

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

<sup>a</sup> Los ingresos fiscales incluyen recursos tributarios y no tributarios generados por los hidrocarburos.

<sup>b</sup> La renta económica corresponde a la calculada por el Banco Mundial, que representa la producción de petróleo y gas natural valorada al precio internacional, descontados los costos de extracción.

<sup>c</sup> Con el fin de homogeneizar la información de los países, se consideran los ingresos fiscales totales del gobierno general excluidas las contribuciones a la seguridad social. No obstante, en la Argentina, Colombia y el Ecuador se toma en cuenta la información a nivel del sector público no financiero, en términos netos, salvo en el caso de Colombia.



En lo que respecta a la participación económica relativa del Estado en el sector de hidrocarburos, los datos presentados en el cuadro II.3 permiten confirmar que en la mayoría de los casos la recaudación fiscal en relación con la renta económica potencial aumenta entre los períodos 2000-2003 y 2010-2013, y se mantiene casi constante en el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de). Esto daría señales de cierta progresividad de los regímenes fiscales aplicados, aun cuando los crecimientos relativos de la recaudación no alcanzaron una magnitud equivalente al alza de los precios internacionales.

Un hecho que sobresale es la gran dispersión entre los países analizados en cuanto a este indicador. Por ejemplo, la Argentina es el país que presenta la menor proporción entre ingresos fiscales y renta económica teórica, con un valor promedio del 25,9% en el período 2010-2013. Este margen de apropiación estatal de rentas puede considerarse comparativamente bajo en términos regionales e internacionales. El Brasil también muestra en la actualidad un porcentaje bajo de captación fiscal media en relación con la renta económica potencial (un 35,5% en el período 2010-2013), resultado de la aplicación no solo de la tradicional regalía e impuesto sobre la renta —propios del sistema de concesiones— sino además de un impuesto sobre las utilidades extraordinarias, o de participación especial, que aporta cerca del 40% de la recaudación proveniente del sector de hidrocarburos en dicho país.

Un nivel similar de participación estatal sobre las rentas generadas exhiben Trinidad y Tabago (38,4%) y Venezuela (República Bolivariana de) (36,2%). Sin embargo, mientras que el porcentaje de apropiación estatal de este último país no evidenció cambios, en el primer caso sí se observa un importante crecimiento respecto del valor registrado a principios de la década pasada, que era de alrededor del 22% de la renta por hidrocarburos. También se observaron crecimientos en Colombia y en el Perú, donde la participación estatal relativa alcanzó valores medios del 39,3% y el 53,7%, respectivamente, en el período 2010-2013.

Por su parte, Bolivia (Estado Plurinacional de) (73,6%), el Ecuador (69,3%) y México (76,7%) exhiben tasas de apropiación estatal mucho más elevadas y en línea con los promedios internacionales, observándose en todos los casos una clara participación del Estado en la producción y comercialización de los hidrocarburos. Si bien México ya mostraba valores elevados de este indicador en períodos anteriores y mantuvo dicho margen a lo largo de todo el período analizado (2000-2013), en los otros dos países importantes reformas introducidas en los regímenes fiscales incidieron en el incremento extraordinario de este indicador. En el Estado Plurinacional de Bolivia, se introdujo el impuesto directo a los hidrocarburos, ya mencionado, y en el caso ecuatoriano fue determinante la reforma a la Ley de Hidrocarburos, en 2010, en virtud de la cual se cambiaron los contratos de participación privada (con producción compartida) por contratos de prestación de servicios en los que el Estado pasó a ser propietario del 100% del petróleo extraído y solo paga una tarifa a las empresas operadoras<sup>22</sup>.

El otro indicador relevante se refiere a la importancia relativa de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de hidrocarburos en el financiamiento del Estado. En este sentido, durante el último decenio se ha observado una mayor vulnerabilidad de las economías

<sup>22</sup> Además se estableció que, en todos los casos (precios altos o bajos), los ingresos mínimos del Estado no podrán ser inferiores al 25% de los ingresos brutos de las petroleras.

respecto del sector, por la evidente dependencia de los ingresos del gobierno general en relación con la recaudación fiscal tributaria (especialmente del impuesto sobre la renta) y no tributaria (por medio de regalías y otros) derivada del uso y explotación de los recursos petroleros y gasíferos. Es así como en el último período, comprendido entre 2010 y 2013, el sector de los hidrocarburos aportó un 30% o más de los ingresos totales necesarios para financiar el gasto público en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de). Con la excepción de este último caso (en que se observa una leve merma, aunque desde valores muy elevados), esto también pone en evidencia un claro y notable crecimiento del peso de estos recursos fiscales en comparación con el registrado en el período 2000-2003 (véase el cuadro II.3).

Desde el punto de vista del financiamiento del Estado, esto impone como desafío la búsqueda de una mayor diversificación de fuentes de ingreso, con el fin de evitar la denominada “pereza fiscal”. Según esta hipótesis, bastante peculiar, la disponibilidad de ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales disminuye los incentivos para recaudar impuestos generales en el resto de la economía y los gobiernos con estas características tienden a ser menos transparentes, responsables y eficientes. Además, la dependencia fiscal respecto de los sectores de recursos naturales no renovables aumenta los riesgos fiscales, puesto que estos ingresos son volátiles y, lo que también es importante, están sujetos a un proceso de agotamiento. En consecuencia, los encargados de formular políticas públicas tienen que planificar prospectivamente para reemplazar con otras fuentes esos recursos, a medida que disminuyan.

Por otra parte, un examen más detallado de los datos disponibles permite comprobar los cambios —en algunos casos, muy relevantes— que se han venido produciendo en términos de la estructura de los regímenes fiscales aplicados en los países de la región, en cada uno de los cuales existen diferentes criterios en cuanto a la propiedad de los recursos, la participación del Estado en la producción (con la intervención de grandes empresas nacionales) y la aplicación de instrumentos de recaudación, como el impuesto sobre la renta corporativa, las regalías y otros<sup>23</sup>. También en este aspecto puede apreciarse la marcada heterogeneidad que caracteriza a los regímenes fiscales para el sector de hidrocarburos, así como las distintas estrategias económicas y visiones políticas que los países aplican en el afán de lograr una adecuada apropiación fiscal de parte de las rentas generadas en estas actividades.

En el cuadro II.4 se presenta la estructura de participación relativa de los ingresos fiscales provenientes de la producción de hidrocarburos en los nueve países de la región considerados y en los mismos tres períodos establecidos en el análisis anterior. Puede observarse que en la Argentina, en el período 2010-2013, aunque la participación relativa del impuesto sobre los ingresos societarios se redujo levemente, la incidencia de los impuestos en el sector de hidrocarburos (en comparación con la de las regalías) es muy significativa, gracias al aporte fundamental que significó la introducción de los derechos de exportación en 2002. Algo similar y mucho más marcado se observa en el Estado Plurinacional de Bolivia a partir de la

<sup>23</sup> Si bien las regalías percibidas por el derecho a extraer petróleo o gas (y también otros recursos minerales) se consideran por lo general como ingresos no tributarios, en algunos casos la aplicación de criterios para distinguir un impuesto puede resultar particularmente problemática. El caso más emblemático es el de los derechos sobre la producción de hidrocarburos en México, donde no existe consenso general acerca de su clasificación como tributo.

introducción del impuesto directo a los hidrocarburos —que representó un promedio del 60,4% del total de ingresos fiscales por hidrocarburos en el período más reciente—, lo que tuvo como contrapartida una pérdida notable de la importancia relativa de las regalías. El Brasil y Colombia muestran estructuras muy diversificadas, en que tienen participaciones similares el impuesto sobre la renta corporativa, las regalías (generalmente fijas) y otros instrumentos, que incluyen, en el caso del Brasil, el bonus, la participación especial y la tasa de ocupación, la retención de área y los dividendos de Petrobras al gobierno y, en el caso de Colombia, los dividendos de ECOPETROL a la nación.

**Cuadro II.4**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): estructura de los ingresos fiscales**  
**provenientes del sector de hidrocarburos, 2000-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del total)*

País	Instrumento	2000-2003	2005-2008	2010-2013
Argentina	Impuesto sobre la renta	29,7	34,3	23,9
	Regalías <sup>b</sup>	59,6	33,0	38,4
	Otros	10,7	32,7	37,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Impuesto sobre la renta	5,2	6,9	5,2
	Regalías	94,8	35,8	34,3
	Otros	0,0	57,3	60,4
Brasil	Impuesto sobre la renta	34,1	38,3	21,9
	Regalías	27,4	24,8	34,0
	Otros	38,5	36,9	44,1
Colombia	Impuesto sobre la renta	19,6	21,3	29,0
	Regalías	53,3	47,0	36,3
	Otros	27,0	31,7	34,7
Ecuador	Impuesto sobre la renta	0,0	0,0	0,0
	Regalías	0,0	0,0	0,0
	Otros	100,0	100,0	100,0
México	Impuesto sobre la renta	0,0	0,5	0,3
	Regalías	0,0	0,0	0,0
	Otros	100,0	99,5	99,7
Perú	Impuesto sobre la renta	15,4	24,1	26,1
	Regalías	84,6	75,9	73,9
	Otros	0,0	0,0	0,0
Suriname	Impuesto sobre la renta	60,3	49,9	47,5
	Regalías	0,0	0,0	0,0
	Otros	39,7	50,1	52,5
Trinidad y Tabago	Impuesto sobre la renta	64,1	85,1	81,6
	Regalías	16,5	7,5	11,6
	Otros	19,3	7,4	6,8
Venezuela (República Bolivariana de)	Impuesto sobre la renta	19,8	25,1	11,0
	Regalías	53,2	68,8	36,6
	Otros	27,0	6,0	52,4

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

<sup>a</sup> Información calculada sobre valores acumulados de los períodos en moneda nacional corriente.

<sup>b</sup> En la Argentina las regalías incluyen el valor residual por minería.

Por otra parte, en Trinidad y Tabago el impuesto sobre la renta corporativa es —con creces— el instrumento que concentra la mayor parte de la recaudación, con una participación promedio cercana al 82% entre 2010 y 2013. Inversamente, en el Perú la mayor proporción de los ingresos fiscales derivados de la explotación de hidrocarburos proviene de las regalías, mientras que en la República Bolivariana de Venezuela representan una proporción mayor que la proveniente del impuesto sobre la renta, aunque en el primer país este porcentaje se ha reducido levemente respecto del valor registrado en el período 2000-2003. Por último, el Ecuador y México constituyen dos casos singulares, en que el peso de la tributación sobre la renta y de las regalías es nulo en términos de recaudación y los ingresos fiscales del sector se vinculan más directamente con mecanismos de control y administración operativa de las respectivas empresas estatales; los datos del Ecuador suelen presentarse como ingresos petroleros del gobierno central (por ventas internas y exportaciones), sin discriminar por instrumento fiscal, mientras que en el caso de México prácticamente la totalidad de los ingresos considerados corresponden a los derechos sobre hidrocarburos y el resto proviene del impuesto a los rendimientos petroleros.

En el conjunto de datos presentados, al menos en el sector de hidrocarburos, no parece observarse un patrón definido que relacione el tipo de instrumento utilizado y el desempeño fiscal en términos de recursos obtenidos. De hecho, los cuatro países donde existe una mayor carga fiscal y una mayor dependencia fiscal respecto de estos recursos —Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)— poseen regímenes fiscales muy diferentes, aunque ciertamente en todos ellos hay un rol preponderante de la empresa estatal en la producción de hidrocarburos.

## b) **Minerales**

Tal como en el sector de hidrocarburos, el funcionamiento de los regímenes fiscales aplicados en el sector minero puede analizarse de manera descriptiva considerando la cuantía y el peso relativo de los ingresos fiscales que obtienen los países productores de América Latina, sobre la base de los mismos indicadores ya desarrollados<sup>24</sup>. Además, para los efectos de este trabajo, puede resultar útil e ilustrativo proceder en términos comparativos, procurando identificar las principales semejanzas y diferencias respecto de lo observado en el sector de hidrocarburos, tomando como referencia los períodos analizados en la sección anterior.

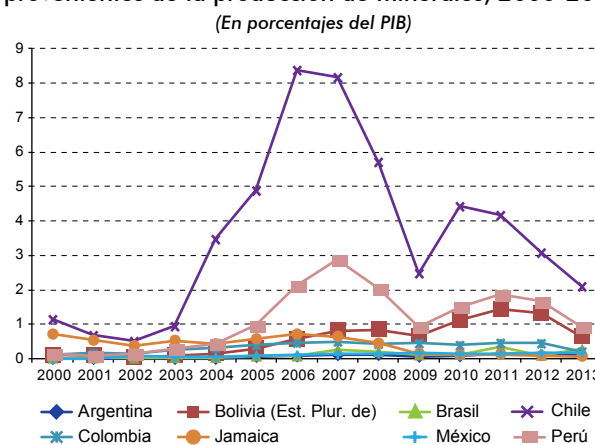
En primer lugar, se ha podido comprobar que la renta económica potencial del sector minero se incrementó con fuerza a partir de 2003, especialmente en los países de mayor tradición minera y donde este sector tiene una participación relevante en la economía total. Esto fue evidente en casos como el de Chile, donde la renta económica llegó a superar el 20% del PIB en el período 2006-2007, en tanto que en el período 2000-2003 apenas promediaba el 6,6%. Perú es otro caso digno de destacar: la renta minera estimada pasó de un promedio del 0,4% del PIB en este último período a un valor máximo del 11,9% del PIB en 2007 y se mantuvo en torno al 10% del PIB en el período 2010-2013. Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil

<sup>24</sup> Respecto de la actividad minera, los países analizados son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México y el Perú. La selección responde a la relevancia económica actual del sector minero en dichos países (como proporción de las exportaciones, aporte al PIB o al financiamiento del Estado).

y Colombia (país en que se debe considerar la renta económica del carbón mineral) también mostraron incrementos de esta variable —aunque mucho más moderados— hacia mediados de la década pasada.

Este notable incremento de la renta económica de la actividad minera a mediados de la década de 2000 tuvo como correlato un significativo aumento, en términos absolutos, de los ingresos fiscales provenientes del sector minero (véase el gráfico II.5). En países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Perú (donde el aumento de la renta minera fue mayor en términos comparativos), estos recursos experimentaron un crecimiento muy notable entre 2000 y 2007: en el primer caso, pasaron del 0,1% al 0,8% del PIB (debido principalmente a la expansión de la minería privada); en el segundo, los ingresos fiscales (derivados sobre todo de la explotación del cobre) pasaron del 1,1% al 8,2% del PIB, y en el tercero se incrementaron desde un escaso 0,1% del PIB en 2000 hasta alcanzar un 2,9% del PIB en 2007. Con un crecimiento algo menor, les sigue Colombia, donde los ingresos fiscales provenientes de la minería alcanzaron el 0,5% del PIB en ese último año, después de registrar valores poco significativos en 2000 (debe notarse que, en este caso, se incluyen también los ingresos fiscales provenientes de la explotación de carbón mineral).

**Gráfico II.5**  
América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución de los ingresos fiscales provenientes de la producción de minerales, 2000-2013



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

Con posterioridad a la crisis financiera internacional, el indicador señalado mostró una recuperación importante, al igual que en el sector de hidrocarburos, en 2010 y 2011. La renta del sector minero ha continuado creciendo a un menor ritmo, llegando a un promedio del 2,5% del PIB regional. Sin embargo, los ingresos fiscales provenientes del sector minero, en términos absolutos, no parecen haber guardado una proporción directa con el crecimiento de las rentas mineras, más aún si se considera el estancamiento y la caída de estos ingresos fiscales en la Argentina, el Brasil, Colombia, Jamaica y México en los años recientes (2012 y 2013); la considerable disminución de estos recursos registrada en el Perú, hasta el 0,9% del PIB en 2013, y la reducción aún más marcada en Chile, donde los ingresos fiscales mineros bajaron hasta un monto equivalente al 2,1%

del PIB en 2013 (véase el gráfico II.5). Entre los países analizados, solo en el Estado Plurinacional de Bolivia se observó un incremento de esta variable respecto de los valores anteriores a la crisis (llegó al 1,4% del PIB en 2011 y se ubicó en un 0,6% del PIB en 2013).

Este comportamiento a la baja (si bien heterogéneo) de los países de la región puso en evidencia las diferencias existentes en la capacidad de reacción de los respectivos regímenes fiscales frente al auge inicial del ciclo de precios a partir de 2003 y su evolución más reciente, entre 2010 y 2013. Este fenómeno se explicaría en gran medida por el hecho de que los países de la región, en general, a diferencia de lo que ocurre en el sector de los hidrocarburos, no han incorporado en la minería instrumentos orientados a asegurar la participación progresiva del Estado en períodos de utilidades extraordinarias (CEPAL, 2014). En el cuadro II.5 se presentan los valores medios acumulados de la carga fiscal que aporta el sector minero en un conjunto de ocho países de la región.

**Cuadro II.5**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores relativos de los ingresos fiscales**  
**provenientes del sector minero, 2000-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

País	Como proporción del PIB total del país			Como proporción de los ingresos fiscales <sup>b</sup>		
	2000-2003	2005-2008	2010-2013	2000-2003	2005-2008	2010-2013
Argentina <sup>c</sup>	(:)	0,1	0,1	(:)	0,4	0,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,1	0,7	1,1	0,3	2,1	3,2
Brasil	(:)	0,2	0,2	0,1	0,5	0,7
Chile	0,8	6,9	3,4	4,0	27,7	15,3
CODELCO <sup>d</sup>	0,7	4,2	1,8	3,2	17,1	8,3
Minería privada (GMP-10) <sup>e</sup>	0,2	2,6	1,5	0,8	10,6	6,9
Colombia	0,2	0,5	0,4	0,6	1,6	1,3
Jamaica	0,5	0,6	0,1	2,1	2,1	0,4
México	(:)	0,1	0,2	0,3	0,8	1,0
Perú	0,2	2,1	1,5	1,0	10,6	7,4

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

<sup>a</sup> Los ingresos fiscales incluyen recursos tributarios y no tributarios generados por la minería. Se emplea el signo (: ) para indicar que el número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

<sup>b</sup> Con el fin de homogeneizar la información de los países, se consideran los ingresos fiscales totales del gobierno general excluidas las contribuciones a la seguridad social. No obstante, en la Argentina y Colombia se toma en cuenta la información a nivel del sector público no financiero, en términos netos, salvo en el caso de Colombia.

<sup>c</sup> No se incluye el valor de las regalías mineras, que no se desagregan de las regalías totales, provenientes en su mayor parte de la explotación de hidrocarburos.

<sup>d</sup> Corporación Nacional del Cobre de Chile.

<sup>e</sup> GMP-10: las diez mayores empresas de la gran minería privada.

Una segunda aproximación al comportamiento efectivo de los regímenes fiscales aplicados sobre la minería en los países de la región puede obtenerse a partir de la ponderación conjunta de las dos variables desarrolladas en los párrafos anteriores, lo que equivale a indagar sobre la evolución de la ratio entre ingresos fiscales y renta económica derivados de la actividad minera. De esta manera, el hecho de que en la mayoría de los países (salvo la Argentina, el Brasil y Chile) el valor de estos indicadores haya disminuido en los últimos años confirma la conclusión expresada antes: la participación relativa del Estado (a través de los instrumentos fiscales) en las rentas potenciales estimadas del sector minero se redujo a lo largo de la década, en algunos casos drásticamente.

En términos generales, la participación fiscal del Estado fue creciente en términos absolutos, pero su incremento fue relativamente menor que el registrado por la renta económica potencial del sector minero, lo que pone en evidencia la falta de progresividad de los regímenes fiscales que se aplican en los países de la región.

El caso chileno destaca en la región, no solo por el nivel de ingresos fiscales comparativamente mayor que el país obtiene a partir de la explotación del cobre. Además, constituye una excepción incluso en el contexto internacional, donde la norma es la explotación de los recursos a través de concesiones a empresas privadas<sup>25</sup>. El rol preponderante que desempeña CODELCO, empresa estatal complementada por su par, la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), en el área de la pequeña y mediana minería, se pone de manifiesto en la medida en que aporta la mayor parte de los ingresos fiscales que se derivan de las operaciones en el sector (aunque con una tendencia declinante a lo largo de la década pasada). La contribución de CODELCO en comparación con la de la minería privada es aún más significativa si se considera que la empresa estatal es responsable solo por aproximadamente la tercera parte de la producción total de cobre del país (CEPAL, 2013b).

En el cuadro II.5 (columnas de la derecha) puede comprobarse que en el período más reciente, comprendido entre 2010 y 2013, algunos países lograron recuperar y estabilizar la cuantía del aporte fiscal minero como porcentaje de los ingresos fiscales totales, respecto de los valores alcanzados en los años anteriores a la crisis financiera mundial. Tal es el caso del Perú, donde dicho indicador alcanzó el 10,6% como promedio entre 2005 y 2008 (partiendo del 1,0% en el período 2000-2003) y luego fue algo inferior en el período más reciente, con un promedio del 7,4%. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el promedio de los ingresos fiscales provenientes de la minería como porcentaje de los ingresos fiscales totales continuó aumentando luego de superada la citada crisis, y llegó a un 3,2% en el período 2010-2013.

Por su parte, Chile registra una tendencia más acentuada. El monto de ingresos fiscales provenientes del sector minero, que alcanzaba un promedio de solo un 4,0% de los ingresos fiscales totales del gobierno general en el período 2000-2003, se incrementó a un notable 27,7% en pleno auge de precios internacionales. Sin embargo, debido a la comentada caída de estos recursos en términos absolutos, en el período más reciente el grado de dependencia fiscal del país respecto de la actividad minera ha disminuido hasta un valor promedio del 15,3%. El resto de los países analizados muestra un comportamiento dispar, aunque en todos los casos los ingresos fiscales provenientes del sector minero no constituyen aún una fuente significativa de financiamiento del Estado.

Respecto de la estructura de los regímenes fiscales aplicados en América Latina y el Caribe a la actividad minera, en claro contraste con lo que ocurre en el sector de hidrocarburos, la diversidad de los instrumentos es mucho más acotada y el impuesto sobre la renta corporativa es el principal instrumento mediante el cual el Estado participa en las rentas generadas por la explotación. Se destacan asimismo los cambios observados en Chile a partir de la introducción

<sup>25</sup> En rigor, también en el Estado Plurinacional de Bolivia las rentas extraordinarias de la minería favorecen al Estado, a través de la participación en la producción. Aunque de menor magnitud que la minería privada, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) es una institución estatal autárquica que se beneficia de los ingresos recibidos por concepto de canon de arrendamiento de sus yacimientos.

del impuesto específico a la actividad minera (asimilable a una regalía escalonada) y en el Perú, donde se incorporaron dos nuevos instrumentos (el impuesto especial y el gravamen especial), que ampliaron la diversidad de sus respectivos regímenes fiscales sobre la actividad minera.

No obstante lo anterior, el impuesto sobre la renta corporativa suele aportar la mayor parte de los ingresos fiscales derivados del sector en todos los países analizados, salvo Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Jamaica (véase el cuadro II.6), lo que resalta la importancia que tiene para los gobiernos contar con mecanismos independientes e indicadores específicos, mediante los cuales sea posible transparentar la rentabilidad y los costos del sector frente a los ciclos de precios. En general, las empresas mineras extranjeras que operan en la región son transnacionales que disponen de vasta capacidad para aprovechar las debilidades de los marcos institucionales. Al respecto, la existencia de una empresa estatal que pueda servir de “caso testigo” para un mejor seguimiento de los costos y una mayor transparencia de estas actividades (donde la asimetría de información entre gobiernos y empresas es siempre una limitante) contribuiría a cubrir parcialmente esta necesidad. El caso de Chile (CODELCO) resulta ilustrativo de esta alternativa.

**Cuadro II.6**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): estructura de los ingresos fiscales**  
**provenientes del sector minero, 2000-2013 <sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del total)*

País	Instrumento	2000-2003	2005-2008	2010-2013
Argentina	Impuesto sobre la renta	80,3	85,6	65,1
	Regalías <sup>b</sup>	0,0	0,0	0,0
	Otros	19,7	14,4	34,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Impuesto sobre la renta	14,5	32,1	48,6
	Regalías	85,5	67,9	51,4
	Otros	0,0	0,0	0,0
Brasil	Impuesto sobre la renta	28,5	84,9	79,9
	Regalías	68,3	13,7	18,9
	Otros	3,2	1,4	1,2
Chile	Impuesto sobre la renta	43,3	69,8	73,1
	Regalías	0,0	0,0	0,0
	Otros	56,7	30,2	26,9
Colombia	Impuesto sobre la renta	45,1	51,5	33,4
	Regalías	54,9	48,5	66,6
	Otros	0,0	0,0	0,0
Jamaica	Impuesto sobre la renta	7,7	15,3	17,4
	Regalías	92,3	84,7	82,6
	Otros	0,0	0,0	0,0
México	Impuesto sobre la renta	95,7	94,7	87,3
	Regalías	4,3	5,3	12,7
	Otros	0,0	0,0	0,0
Perú	Impuesto sobre la renta	100,0	93,4	81,3
	Regalías	0,0	6,6	9,1
	Otros	0,0	0,0	9,6

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

<sup>a</sup> Información calculada sobre valores acumulados de los períodos en moneda nacional corriente.

<sup>b</sup> No se incluye el valor de las regalías mineras, que no se desagregan de las regalías totales, provenientes en su mayor parte de la explotación de hidrocarburos.



Además, los regímenes fiscales diseñados específicamente para captar una proporción de la renta minera han sido complementados, en la mayoría de los países de la región, al igual que en el sector de hidrocarburos, a través de la aplicación de distintos sistemas de regalías por lo general basadas en la producción. Como ya se expuso, debido a las desventajas que esta modalidad presenta en términos de eficiencia económica, algunos países —particularmente Chile y el Perú— reaccionaron al auge de precios iniciado en 2003 mediante la introducción del pago de gravámenes cuya determinación está vinculada a los márgenes operativos de las empresas mineras, buscando asegurar una participación progresiva del Estado en períodos de utilidades extraordinarias.

En la mayoría de los países productores de minerales de América Latina, el peso de los tributos (particularmente del impuesto sobre la renta corporativa) es preponderante en la estructura relativa de los ingresos fiscales derivados del sector. Sin embargo, a lo largo del decenio pasado este sesgo ha venido disminuyendo en varios casos, lo que evidencia, primero, la decisión de introducir o reforzar sistemas de regalías como complemento de la recaudación fiscal y, segundo, un leve pero sostenido fortalecimiento de estos instrumentos no tributarios aplicados en los países de la región.

Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia representan dos casos particulares y se alejan claramente de las prácticas convencionales. En ambos países la participación de los impuestos en el conjunto de ingresos fiscales provenientes del sector minero ha sido históricamente reducida y ha existido una marcada predominancia de las regalías fijas basadas en el valor bruto de la producción. No obstante, en el caso boliviano se destaca el efecto de la reforma de 2008 (en que se introdujo un impuesto adicional sobre las utilidades), que ha permitido elevar la porción tributaria de estos ingresos fiscales hasta superar el 48,6% del total (como promedio del período 2010-2013).

## E. Comentarios finales

En definitiva, la combinación de instrumentos aplicada a la explotación económica de recursos naturales no renovables (tanto en el sector de hidrocarburos como de minerales) varía visiblemente entre los países de la región. La mayoría de los países siguen manteniendo sistemas tradicionales de regalías y de impuestos sobre la renta que reciben objeciones en el terreno de la neutralidad y la estabilidad. Solo en el caso de los hidrocarburos, algunos países han avanzado con la introducción de instrumentos más sofisticados (impuestos o regalías escalonadas y distintas variantes de participación estatal en la producción o las utilidades), con la doble finalidad de aprovechar sus ventajas relativas en términos de eficiencia económica e incrementar el margen de apropiación de las rentas generadas en estos sectores por parte del Estado.

La práctica observada en la región, en especial en el sector minero, redundante en que la regalía termine siendo un mecanismo para aumentar de manera marginal la tasa efectiva del impuesto a la utilidad corporativa que pagan las empresas mineras. En cierta forma, los países han recurrido a la introducción de estas regalías como una forma de lograr que el sector minero realice un aporte fiscal relativamente mayor al de las empresas de otros sectores económicos, lo que suele justificarse por el hecho de tratarse de la extracción de un recurso natural no

renovable que es de propiedad del Estado. En ese sentido, las regalías fijas brindan la posibilidad de asegurar un ingreso mínimo para el financiamiento público con la ventaja de una mayor simplicidad en términos de su administración. En su versión más moderna, cuando se establece un pago mínimo fijo, pero su determinación efectiva queda sujeta a la rentabilidad o la utilidad operativa de las empresas privadas, se mantienen dichas ventajas y además se dota a estas regalías de una mayor flexibilidad ante cambios en la ecuación financiera de los proyectos.

En la literatura reciente se insiste en recomendar la introducción de instrumentos basados en alguna idea aproximada de la renta económica pura derivada de la explotación de los recursos naturales no renovables, argumentando que ellos no solo son más eficientes y estables, sino que permitirían elevar las tasas efectivas de participación estatal en la rentas económicas de cada sector mediante una mejor reacción fiscal ante ciclos de precios elevados, como el que tuvo lugar en gran parte de la década pasada. Sin embargo, el hecho de que estos instrumentos exijan un mayor conocimiento de las características específicas de la actividad (no solo de los ingresos y los costos reales de las empresas, sino además de los riesgos implícitos, para ponderar las tasas de retorno adecuadas) y, en consecuencia, requieran un nivel de desarrollo institucional que no siempre está presente en los países especializados en la producción minera, ha limitado su introducción masiva en los regímenes fiscales vigentes, más aún en períodos de estrechez financiera del Estado.

Por otra parte, el cambio del contexto internacional y la mayor incertidumbre acerca de la posibilidad de recuperar un nivel de precios elevados en el mediano plazo impone desafíos adicionales, especialmente en aquellos países que presentan un elevado grado de dependencia fiscal respecto de la explotación de sus recursos naturales no renovables. En ese sentido, es importante señalar que, dada la necesidad que muestran todos los países de la región en materia de inversiones privadas para alcanzar un mayor desarrollo de sus industrias extractivas, un período de precios internacionales bajos se traduciría en una reducción del poder de negociación del Estado para establecer regímenes fiscales que protejan sus propios intereses más allá de la rentabilidad económica de los proyectos. A ello se suman las usuales implicancias sociales, económicas y ambientales que se vinculan a las industrias extractivas y que hacen que la economía política sea singularmente compleja en este ámbito.

## Bibliografía

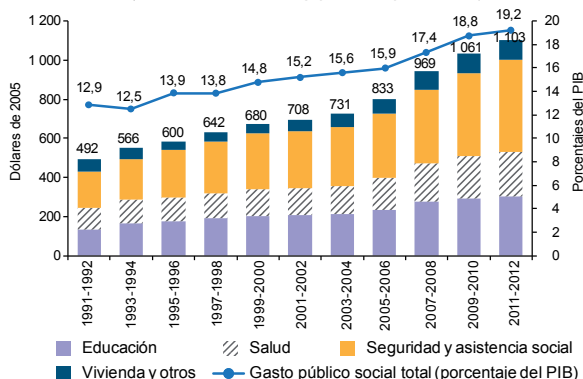
- Acquatella, Jean y otros (2013), “Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución 1990-2010”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 72 (LC/L.3645), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Banco Mundial (2014), *Commodity Markets Outlook*, Washington, D.C., octubre.
- Boadway, R. y M. Keen (2010), “Theoretical perspectives on resource tax design”, *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, P. Daniel, M. Keen y C. McPherson (eds.), Nueva York, Routledge.
- Brosio, G. y J.P. Jiménez (2012), “Intergovernmental allocation of revenue from natural resources: finding a balance between centripetal and centrifugal pressure”, *Decentralization and reform in Latin America*, G. Brosio y J.P. Jiménez (eds.), Edward Elgar Publishing.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- (2013a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago de Chile.
- (2013b), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (LC/L.3748), Santiago de Chile, diciembre.
- Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.) (2013), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fondo de Cultura Económica.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Commodity Market Monthly*, 12 de diciembre [en línea] <http://www.imf.org/external/np/res/commod/pdf/monthly/120114.pdf>.
- (2012), “Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation” [en línea] <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/081512.pdf>.
- Guj, P. (2012), *Mineral Royalties and Other Mining Specific Taxes*, International Mining for Development Centre.
- Gómez Sabañi, J.C., J.P. Jiménez y D. Morán (2015), “El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben (2006), “Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Kellas, G. (2010), “Natural gas. Experience and issues”, *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practices*, Philip Daniel, Michael Keen y Charles McPherson (eds.), Nueva York, Routledge.
- Medinaceli, M. (2010), *Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos: América Latina 2010*, Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).
- Nackle, Carole (2008), *Petroleum Taxation: Sharing the Wealth*, Londres, Routledge.
- Tissot, R. (2010), “Challenges of designing an optimal petroleum fiscal model in Latin America”, *Energy Working Paper*, Washington, D.C., Inter-American Dialogue.

### III. Efectos redistributivos de la política fiscal en América Latina y reformas tributarias recientes

#### A. Tendencias de los gastos e ingresos públicos con mayor incidencia redistributiva

En los últimos años, se produjo en los países de América Latina y el Caribe un importante incremento de los ingresos fiscales, que permitió financiar un mayor gasto social. La participación del gasto social en el presupuesto pasó del 49,3% en el período 1991-1992 al 61,7% en el período 2001-2002 y al 65,7% en el período 2011-2012, lo que significa que dicho gasto, expresado en porcentajes del PIB, aumentó del 12,9% al 15,2% y al 19,2% en esos períodos, respectivamente, como promedio de la región (véase el gráfico III.1). En valores per cápita, el gasto social era de 492 dólares en el período 1991-1992 y se duplicó con creces, hasta llegar a 1.103 dólares en el bienio 2011-2012 CEPAL (2013b).

**Gráfico III.1**  
**América Latina y el Caribe (21 países): promedio del gasto público social per cápita anual, por sectores, 1991-2012<sup>a</sup>**  
 (En dólares de 2005 y porcentajes del PIB)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

<sup>a</sup> Corresponde al promedio ponderado de los países.

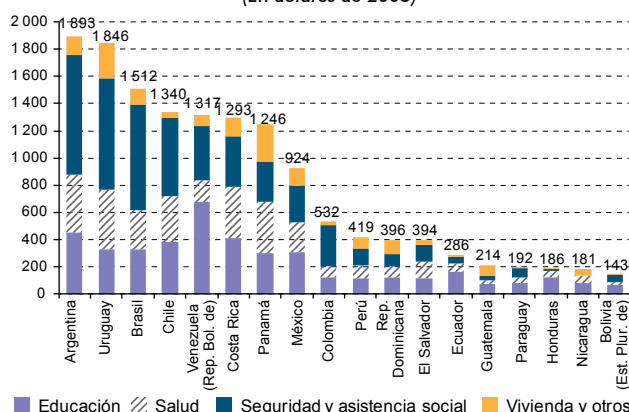
En cuanto al gasto público social por sectores, se destaca el incremento del gasto destinado a seguridad y asistencia social, que pasó de 185 dólares por habitante (4,5% del PIB) en el período 1991-1992 a 469 dólares por habitante (8,2% del PIB) en el período 2011-2012. Sobresale además el aumento del gasto público en educación, que llegó a representar un promedio del 5,3% del PIB en el bienio 2011-2012. Esta evolución positiva se observa en todos los países de América Latina, donde el gasto público en educación por habitante pasó de un promedio de 134 dólares a comienzos de los años noventa a un promedio de 304 dólares en los últimos años. El gasto público en salud también se incrementó en las últimas dos décadas en la región, pasando del 2,7% del PIB

a comienzos de los años noventa al 3,9% del PIB en el bienio 2011-2012, por lo que el valor per cápita se duplicó y llegó a un promedio de 228 dólares. Por último, el gasto en vivienda y otros es el que ha mostrado menos dinamismo en la región y representa una menor participación en el total, alcanzando solo 102 dólares por habitante al final del período analizado.

Si bien esta tendencia creciente del gasto público social se observa en toda la región, tanto sus niveles como su composición difieren entre los países. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay, el gasto anual per cápita aún no supera los 300 dólares. En cambio, en varios países de América del Sur, la Argentina, el Brasil, Chile, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), a los que se suman Costa Rica y Panamá, el gasto público social sobrepasa los 1.000 dólares por habitante. En estos siete países, junto con México, el gasto per cápita en educación y salud es el doble o más que en el resto de los países latinoamericanos. Por otra parte, la gran mayoría de los países de la región tienen niveles más elevados de gasto público en educación que en salud (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2

América Latina (18 países): gasto público social per cápita anual, por sectores, 2011-2012<sup>a</sup>  
(En dólares de 2005)

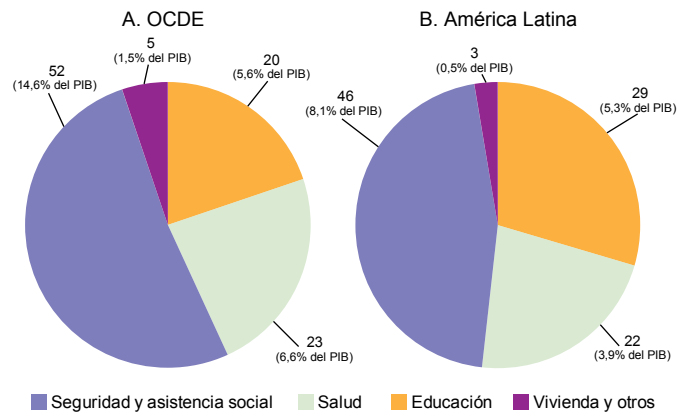


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.  
<sup>a</sup> No incluye Cuba ni Haití.

Al comparar con otras regiones del mundo, se observa que los gobiernos de América Latina gastan en servicios de salud, como porcentaje del PIB, menos que sus pares de América del Norte, Europa, Asia Central o los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), pero más que los de África, Oriente Medio y Asia Meridional (véase el gráfico III.3). Sin embargo, si se evalúa el gasto per cápita en salud (tanto público como privado), se aprecia que las diferencias entre regiones son muy grandes. Por un lado, los países de América del Norte, la OCDE y la región de Europa y Asia Central gastan por habitante montos de 8.200 dólares, 4.400 dólares y 2.300 dólares en paridad del poder adquisitivo (PPA), respectivamente. En cambio, en la región de África Subsahariana y en Asia Meridional, el gasto per cápita apenas llega a 155 dólares y 124 dólares (PPA), respectivamente. Los países de América Latina y el Caribe se ubican en una posición intermedia, pues tienen un gasto promedio en salud (incluidos los sectores público y privado) del orden de 872 dólares por habitante<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Véase mayor detalle en CEPAL (2014a).

**Gráfico III.3**  
**América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):**  
**distribución del gasto público social, por sectores, alrededor de 2012**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos OECD.Stat, para el gasto público social de la OCDE; Banco Mundial, World Development Indicators (WDI), para el gasto en educación.

<sup>a</sup> Promedio simple de 18 países. No incluye Cuba ni Haití. Los datos corresponden al promedio del período 2011-2012.

<sup>b</sup> Promedio simple de 32 países. No incluye Chile ni México. Los datos corresponden a 2009.

Resulta interesante comparar la composición del gasto público social de los países latinoamericanos y los de la OCDE, ya que las diferencias en la estructura y el nivel de los gastos repercuten en la capacidad redistributiva de cada grupo de países. Como se observa en el gráfico III.3, en las economías de la OCDE un alto porcentaje del gasto se destina a seguridad y asistencia social, sector en que estos países gastan casi el doble que los latinoamericanos como proporción del PIB (un 14,6% frente a un 8,1%). La mayor parte de este tipo de egreso se realiza a través de transferencias públicas en efectivo como, por ejemplo, las pensiones y jubilaciones públicas o las transferencias condicionadas a las familias de bajos recursos, por lo que no es de extrañar que el efecto redistributivo de las transferencias monetarias sea mayor en la OCDE, como se verá más adelante.

En cambio, en América Latina el porcentaje del gasto público social que se destina a educación es algo mayor que en la OCDE, mientras que la importancia relativa del gasto en salud es similar en ambos grupos de países y las erogaciones para vivienda y otros gastos sociales son menos significativas. Además, en los países latinoamericanos la mayor parte del gasto social corresponde a transferencias públicas en especie, como los servicios de salud y educación. Así, se espera que en estos países sea más relevante la redistribución a través de estos instrumentos de la política fiscal.

De acuerdo con la CEPAL (2013b), esta evolución del gasto público social en el segundo quinquenio de la década de 2000 se relaciona con el reforzamiento en varios países de los programas sociales, en particular los orientados a la lucha contra la pobreza, en que se incluyen mecanismos de transferencias directas a los hogares. También se vinculan con los esfuerzos relativamente generalizados por universalizar la educación primaria, extender la cobertura de la educación secundaria y universalizar el acceso al sistema público de salud. A su vez, su

crecimiento se debe a medidas implementadas para hacer frente a diversos choques externos (los aumentos de los precios de los alimentos y los combustibles, y la crisis financiera mundial de 2008 y 2009 y sus secuelas recientes).

Como se observa en el cuadro III.1, los programas de transferencias condicionadas (PTC) están presentes en prácticamente todos los países de la región. Si bien no representan montos muy significativos en términos de porcentajes del PIB, estos programas permiten un importante alivio de la pobreza, ya que en la mayoría de los casos se trata de transferencias acotadas a los primeros deciles de ingresos y dirigidas a hogares encabezados por mujeres y donde viven menores de 18 años. Mediante los PTC se entregan recursos monetarios y no monetarios, estableciendo condiciones relacionadas principalmente con las áreas de educación, salud y nutrición. Por ejemplo, estos compromisos pueden establecerse con relación a la matrícula, asistencia o permanencia de los niños en el sistema educacional o al cumplimiento del calendario de vacunación o de los controles preventivos de salud.

**Cuadro III.1**  
**América Latina (16 países): principales programas de transferencias monetarias condicionadas, 2009**

País	Programa (nombre y año de inicio)	Presupuesto (porcentaje del PIB)	Cobertura efectiva (porcentaje de la población)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009)	0,20	8,30
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006)	0,33	17,50
Brasil	<i>Bolsa Família</i> (2003)	0,47	26,40
Chile	Chile Solidario (2002)	0,11	6,80 <sup>a</sup>
Colombia	Familias en Acción (2001)	0,39	25,20
Costa Rica	Avancemos (2006)	0,39	3,30
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	1,17	44,30
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	0,02	8,20
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)	0,32	22,60
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990)	0,24	8,70
México	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá) (1997)	0,51	24,6
Panamá	Red de Oportunidades (2006)	0,22 <sup>a</sup>	10,90
Paraguay	Tekoporá (2005)	0,36	8,60
Perú	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005)	0,14	7,60
República Dominicana	Solidaridad (2005)	0,51	21,20
Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)	0,45	11,60

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/> y Simone Cecchini y Aldo Madariaga, "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.

<sup>a</sup> Dato correspondiente a 2008.

Según información de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, los PTC operan en la mayoría de los países de América Latina y benefician a más de 31 millones de familias (alrededor de 130 millones de personas), lo que equivale al 22% de la población, con un costo cercano al 0,4% del PIB de la subregión<sup>2</sup>.

Existen grandes diferencias entre los países tanto respecto del gasto destinado a los PTC (en porcentajes del PIB) como de los niveles de cobertura alcanzados. En el Brasil y México, los países que cuentan con los programas más consolidados, la población cubierta alcanza un porcentaje más elevado (26%) que el promedio regional (16%) y en términos absolutos representa el mayor número de beneficiarios (56 millones de personas en el programa *Bolsa Familia* del Brasil y 31 millones de personas en el programa Oportunidades de México). Se destaca el caso del Bono de Desarrollo Humano del Ecuador, que tiene el mayor porcentaje de población cubierta por un PTC (44,3%) y el mayor nivel de gasto público (1,17% del PIB). En contraste, en todos los países centroamericanos el presupuesto de estos programas es inferior al promedio regional y la cobertura promedio es del 12% de la población.

El aumento del gasto público social se ha producido en un contexto de crecimiento de la carga tributaria en todos los países de la región. Según OCDE/CEPAL/CIAT (2014), los ingresos tributarios como proporción del PIB han aumentado considerablemente en América Latina en los dos últimos decenios, pasando de un promedio del 13,6% del PIB en 1990 al 20,7% del PIB en 2012. Este crecimiento se atribuye a condiciones macroeconómicas favorables, a los cambios en el diseño de los sistemas tributarios y al fortalecimiento de las administraciones tributarias. Sin embargo, la carga tributaria de los países de América Latina aún es muy inferior al 34,1% que alcanzan los países de la OCDE y presenta una gran heterogeneidad (con proporciones que van desde el 12,3% en Guatemala hasta el 37,6% en la Argentina).

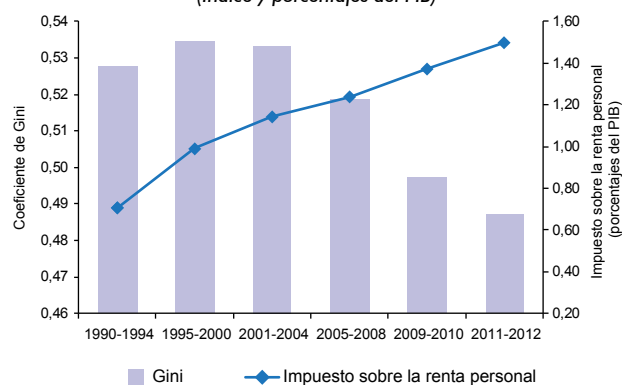
Además, durante las últimas dos décadas también tuvo lugar un crecimiento de la participación de los impuestos directos, como resultado de la evolución positiva de la recaudación de los tributos que gravan la renta, que pasó de 3 puntos porcentuales del PIB a comienzos de la década de 1990 a alrededor de 5 puntos porcentuales del PIB en los últimos años. Según la CEPAL (2013a), en ello incidió la ampliación parcial de algunas bases tributarias que gravan los servicios, la aplicación de tributos o contribuciones mínimas, las mejoras logradas en el control del universo de contribuyentes y, en algunos países, la apropiación de mayores recursos originados en la producción y exportación de bienes primarios.

Si bien la recaudación de los impuestos sobre la renta personal se incrementó en el período analizado, al mismo tiempo que se redujo el coeficiente de Gini a partir de 2000 (véase el gráfico III.4), la tendencia creciente de la recaudación de este tipo de tributo se explica especialmente por el crecimiento de los impuestos que recaen sobre la renta de las empresas. Estas aportan alrededor del 72% del total recaudado por concepto del impuesto a la renta, mientras que las personas físicas apenas contribuyen con el 28% restante. En los países de la OCDE, estas proporciones están invertidas: el 76% lo aportan las personas físicas y el 24% las empresas (véase el cuadro III.2).

<sup>2</sup> Véase un análisis detallado de la experiencia de los programas de transferencias condicionadas de América Latina y el Caribe en los últimos 15 años en Cecchini y Madariaga (2011).



**Gráfico III.4**  
**América Latina (18 países): coeficiente de Gini y recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, 1990-2012<sup>a</sup>**  
*(Índice y porcentajes del PIB)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

<sup>a</sup> Promedio simple de los países. No incluye Cuba ni Haití.

**Cuadro III.2**  
**América Latina (18 países): recaudación y participación relativa del impuesto a la renta de las empresas y de las personas físicas, alrededor de 2011**  
*(En porcentajes del PIB y porcentajes)*

	Recaudación (porcentajes del PIB)			Participación relativa (porcentajes)	
	Personas físicas	Empresas	Total	Personas físicas	Empresas
Argentina	1,7	3,7	5,3	31,1	68,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,2	3,4	3,6	4,6	95,4
Brasil	2,4	3,7	6,1	39,6	60,4
Chile	1,4	6,3	7,7	18,6	81,4
Colombia	0,2	4,6	4,8	4,4	95,6
Costa Rica	1,3	2,7	4,0	32,9	67,1
Ecuador	0,6	3,5	4,1	14,8	85,2
El Salvador	2,2	2,4	4,5	48,1	51,9
Guatemala	0,2	2,9	3,1	7,7	92,3
Honduras	1,2	3,5	4,7	26,1	73,9
México	2,6	2,5	5,1	50,7	49,3
Nicaragua	2,1	4,0	6,1	34,7	65,3
Panamá	1,6	3,3	4,9	33,4	66,6
Paraguay <sup>a</sup>	...	2,6	2,6	...	...
Perú	1,9	4,0	5,8	32,1	67,9
República Dominicana	0,9	2,1	2,9	30,5	69,5
Uruguay	2,6	2,6	5,2	49,7	50,3
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>b</sup>	0,6	3,0	3,6	16,8	83,2
América Latina (promedio simple de 18 países)	1,4	3,4	4,7	28,0	72,0
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (promedio simple de 34 países)	8,4	2,9	11,3	74,3	25,7
Unión Europea (promedio simple de 15 países)	10,0	2,7	12,7	78,8	21,2

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT, Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>a</sup> En el Paraguay el impuesto a la renta de las personas físicas entró en vigencia el 1 de agosto de 2012.

<sup>b</sup> En la República Bolivariana de Venezuela la participación de las personas físicas y las empresas se ha estimado de acuerdo con su participación relativa en la información de presupuesto.

En términos del nivel de recaudación promedio del impuesto a la renta aportado por las empresas, la región (con 3,4 puntos porcentuales del PIB) está un poco por encima de la media de los países desarrollados (2,9 puntos porcentuales del PIB) (véase el cuadro III.2). En cambio, en lo que se refiere al impuesto sobre la renta personal, América Latina está muy lejos de la OCDE y aún más del promedio de 15 países considerados de la Unión Europea (UE): los países latinoamericanos obtienen en promedio solo el 1,4% del PIB, en comparación con las economías de la OCDE, donde el valor promedio supera los 8 puntos porcentuales del producto, y con el grupo de países de la UE, que presentan un promedio de 10 puntos porcentuales del PIB. Los países de la región que más recaudan (México y Uruguay) apenas llegan al 2,6% del PIB y existen varios casos en que el nivel es inferior al 1% del PIB (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de))<sup>3</sup>.

En varios países latinoamericanos la evolución de la recaudación del impuesto a la renta se explica por las altas utilidades que han percibido las empresas vinculadas a productos básicos, de modo que puede ser transitoria o revertirse en el tiempo. Los progresos en materia de la recaudación del impuesto a la renta de las personas han sido más lentos, como se documenta en el informe sobre estadísticas tributarias en América Latina (OCDE/CEPAL/CIAT, 2014).

## B. La incidencia de la política fiscal en América Latina: visión de conjunto

En esta sección, se presentan las estimaciones realizadas por la CEPAL<sup>4</sup> para evaluar la incidencia en el ingreso disponible de las transferencias públicas en efectivo y del impuesto sobre la renta personal. Además, se evalúa la incidencia y el efecto redistributivo del gasto público en servicios de educación y salud. Asimismo, se presentan los resultados de la distribución del ingreso que se produce como efecto de simulaciones de cambios en los sistemas tributarios y de transferencias públicas, realizadas para 17 países de la región. Finalmente, se exponen algunas reflexiones en torno a las reformas requeridas para mejorar la acción fiscal en su conjunto.

La disminución de la desigualdad en la región en la última década se origina principalmente en una mejor distribución de los ingresos laborales (CEPAL, 2012a). Más allá de estos progresos, América Latina es la región del mundo donde existe una mayor concentración del ingreso, por lo que uno de los grandes desafíos que sigue enfrentando es continuar con la reducción de los niveles de desigualdad. En este contexto, es importante evaluar el rol de la política fiscal en la tendencia decreciente de la desigualdad, así como identificar aquellos instrumentos que sean más eficaces para redistribuir el ingreso y, sobre esa base, efectuar propuestas de reformas para que los sistemas tributarios y los programas de gasto de los países sean más redistributivos.

El nivel promedio del coeficiente de Gini de 0,5 que caracteriza a la región esconde diferencias entre países. Por ejemplo, hay países que presentan un coeficiente de Gini cercano o superior a 0,55, como ocurre con el Brasil, Guatemala, Honduras y el Paraguay. Asimismo, con la excepción del Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), que presentan un valor de 0,38, la totalidad

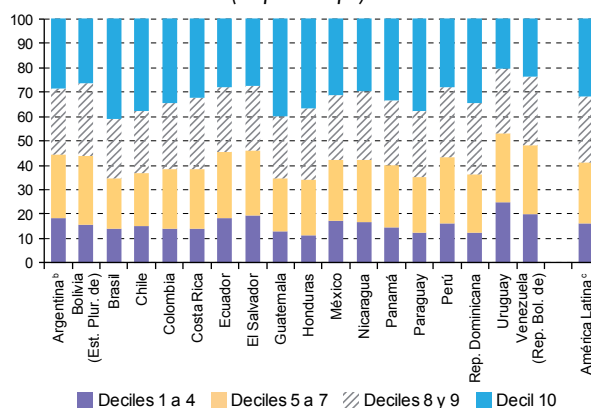
<sup>3</sup> Véase OCDE/CEPAL/CIAT, 2014.

<sup>4</sup> Véase una exposición detallada de las estimaciones aquí presentadas en CEPAL/IEF (2014).

de los países latinoamericanos tienen un coeficiente de Gini superior a 0,4, lo que contrasta con los indicadores de los países de la OCDE, donde el coeficiente de Gini se sitúa en un promedio de 0,3.

Es importante considerar un rasgo distintivo de la desigualdad en la región, que es la elevada proporción del ingreso que capta el estrato más alto, es decir, el 10% de los hogares más ricos (véase el gráfico III.5). En promedio, este grupo concentra un 32% de los ingresos totales, aunque se observa una alta dispersión en torno a este valor. Mientras que en el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) la participación del decil superior se sitúa entre el 20% y el 23% de los ingresos totales, en el Brasil, Chile, Guatemala, Honduras y el Paraguay, el porcentaje se acerca al 40%. Por supuesto, esta situación refleja la incapacidad de los sistemas tributarios para gravar la renta de los sectores más acomodados.

**Gráfico III.5**  
**América Latina (18 países): participación en el ingreso, por grupos de deciles, alrededor de 2012<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2012, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Panamá y el Paraguay (2011), Guatemala (2006), Honduras (2010) y Nicaragua (2009).

<sup>b</sup> Áreas urbanas.

<sup>c</sup> Promedio simple.

En el otro extremo, el estrato conformado por el 40% de los hogares de menores ingresos capta en promedio un 16% del ingreso total y los valores más bajos se registran en Honduras y la República Dominicana (del 11,4% y el 12,5%, respectivamente).

Con respecto a las definiciones de los distintos tipos de ingresos, se han tomado como base los conceptos de la OCDE (2008), con los que se configura un marco estándar para el análisis comparable entre países de la distribución y redistribución de los ingresos, que se muestra en el diagrama III.1.

En este marco, los ingresos provenientes de sueldos y salarios, así como del trabajo por cuenta propia y las rentas de la propiedad constituyen el ingreso de factores. Luego, la suma del ingreso de factores más las pensiones privadas y las transferencias privadas forman el ingreso de mercado. El ingreso bruto se define como el ingreso de mercado más las transferencias públicas en efectivo (incluidas las pensiones y jubilaciones del sistema público). El ingreso bruto menos los impuestos sobre la renta personal y las cotizaciones sociales de los trabajadores generan el ingreso disponible en efectivo.

Diagrama III.1

Marco analítico para los estudios de incidencia y definiciones de ingreso

Sueldos y salarios
+
Ingreso por cuenta propia
+
Rentas de la propiedad
=
1. Ingreso de factores
+
Pensiones profesionales y privadas
+
Transferencias privadas y otros ingresos en efectivo
=
2. Ingreso de mercado
+
Prestaciones en efectivo de la seguridad social
+
Transferencias públicas en efectivo
=
3. Ingreso bruto
-
Impuesto a la renta personal y contribuciones a la seguridad social de los trabajadores
=
4. Ingreso disponible en efectivo
+
Transferencias públicas en especie
=
5. Ingreso disponible extendido

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing, 2008.

Por último, si al ingreso disponible en efectivo se agregan las transferencias públicas en especie (principalmente, por el gasto en salud y educación), se obtiene el ingreso disponible extendido.

A partir de este marco conceptual, se puede evaluar el grado de redistribución que originan los impuestos o las transferencias, al comparar indicadores de desigualdad, como los coeficientes de Gini, en diferentes etapas del diagrama anterior. Por ejemplo, se evalúa el impacto de las transferencias públicas en efectivo cuando se comparan los indicadores de desigualdad o pobreza del ingreso de mercado con los del ingreso bruto, mientras que el efecto de los impuestos directos se puede obtener mediante la comparación de los índices del ingreso bruto y del ingreso disponible en efectivo. El poder redistributivo del gasto público en especie se obtiene al cotejar el coeficiente de Gini del ingreso disponible extendido con el del ingreso disponible en efectivo.

A continuación se presentan y analizan las estimaciones realizadas acerca de los efectos del impuesto a la renta personal, de las contribuciones a la seguridad social y de las transferencias públicas (en efectivo y en especie) sobre la equidad distributiva. Los resultados del análisis de incidencia se presentan por separado para las pensiones públicas y las demás transferencias

públicas en efectivo, y se investigan también los efectos redistributivos de la política fiscal para la población en edad de trabajar y en edad de jubilarse.

En el estudio se consideran 17 países latinoamericanos alrededor de 2011, y los resultados se comparan con los de los países pertenecientes a la OCDE y, en particular, con el promedio de un grupo de 15 países de la Unión Europea.

Además, debido a que el impuesto sobre la renta personal constituye una de las principales debilidades de los países de la región, se evalúa por separado su impacto en la distribución del ingreso. En otras palabras, se analiza el efecto de este tributo tanto en términos de progresividad como de equidad vertical y horizontal.

Asimismo se evalúa la progresividad o regresividad del gasto público en educación y salud, tanto en términos relativos como absolutos, considerando los diferentes niveles educativos y sistemas de salud.

Con el objetivo de evaluar la redistribución del ingreso que se logra a través de la política fiscal, en el cuadro III.3 se muestra el coeficiente de Gini de los distintos conceptos de ingreso explicados antes: ingreso de mercado, ingreso bruto, ingreso disponible en efectivo e ingreso disponible extendido.

La desigualdad de los ingresos de mercado está determinada por la dispersión de los ingresos laborales, las rentas de capital, las transferencias privadas y otras fuentes de ingreso. Esta desigualdad es más acusada en el Brasil, la República Dominicana, Honduras, Chile, Panamá y la Argentina, donde los coeficientes de Gini superan el promedio de la región, que se sitúa alrededor de 0,51. Si a este concepto del ingreso se suman las transferencias públicas en efectivo (incluidas las pensiones de los sistemas de seguridad social), se obtiene el ingreso bruto, cuyo coeficiente de Gini es apenas inferior al del ingreso de mercado (en promedio disminuye 2 puntos porcentuales), con las excepciones de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, donde la disminución es algo mayor. Los impuestos directos tienen un escaso impacto en la reducción de la desigualdad, ya que el coeficiente de Gini del ingreso disponible en efectivo solo se sitúa, en promedio, 1 punto porcentual por debajo del coeficiente de Gini del ingreso bruto.

Si se considera el concepto de ingreso disponible extendido, se observa que en los países latinoamericanos se registra una disminución de la desigualdad por medio de las transferencias públicas en especie que es mayor que la obtenida a través de las transferencias públicas en efectivo y los impuestos directos. En promedio, el coeficiente de Gini cae apenas 3 puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa, mientras que la provisión pública de servicios de educación y salud lo reduce en 6 puntos porcentuales adicionales (véase el cuadro III.3).

En definitiva, los resultados sugieren que la política fiscal beneficia a los grupos de ingresos más bajos de la población principalmente a través del gasto público en educación y salud, seguido por las jubilaciones y pensiones públicas y por otras transferencias directas en efectivo, ya que el efecto por medio del impuesto a la renta y las contribuciones a la seguridad social es más acotado.

Cuadro III.3

## América Latina (17 países): coeficientes de Gini antes y después de impuestos y transferencias públicas, alrededor de 2011

País	Ingreso de mercado (A)	Ingreso bruto solo con pensiones (B) (B= A + pensiones públicas)	Ingreso bruto (C) (C= B + transferencias públicas en efectivo)	Ingreso disponible en efectivo (D) (D= C – impuesto sobre la renta personal – contribuciones a la seguridad social)	Ingreso disponible extendido (E) (E= D + gasto público en educación y salud)
Argentina	0,536	0,490	0,484	0,469	0,388
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,502	0,493	0,491	0,487	0,432
Brasil	0,573	0,528	0,518	0,502	0,409
Chile	0,546	0,526	0,510	0,499	0,427
Colombia	0,531	0,537	0,531	0,520	0,446
Costa Rica	0,528	0,510	0,503	0,491	0,407
Ecuador	0,481	0,467	0,461	0,453	0,421
El Salvador	0,442	0,445	0,443	0,430	0,384
Honduras <sup>a</sup>	0,551	...	...	0,546	0,493
México	0,496	0,494	0,484	0,460	0,379
Nicaragua	0,465	0,464	0,465	0,452	0,412
Panamá	0,546	0,524	0,519	0,504	0,447
Paraguay	0,523	0,524	0,523	0,520	0,473
Perú	0,487	0,485	0,482	0,461	0,419
República Dominicana	0,560	0,555	0,551	0,545	0,503
Uruguay	0,449	0,411	0,400	0,381	0,313
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>b</sup>	0,393	0,384	0,384	0,379	...

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

<sup>a</sup> En el caso de Honduras, no se pudo estimar el efecto sobre el coeficiente de Gini de las pensiones.

<sup>b</sup> En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, no se pudo estimar el efecto sobre el coeficiente de Gini del gasto público en educación y salud.

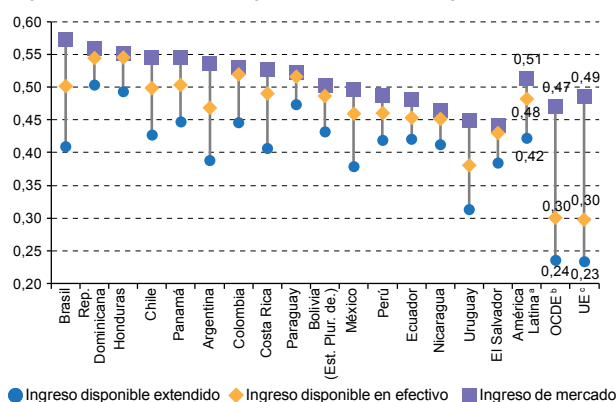
Como era de esperar, se observa que la efectividad de la política fiscal en la reducción de la desigualdad es diferente en los distintos países. Por un lado, se destacan la Argentina, el Brasil y el Uruguay, donde los impuestos sobre la renta personal, las contribuciones a la seguridad social y las transferencias públicas en efectivo (incluidas las jubilaciones y pensiones), en conjunto, reducen la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) en torno a un 13% en promedio (o 7 puntos porcentuales del coeficiente de Gini).

Otros países donde la reducción de la desigualdad mediante transferencias e impuestos directos supera el promedio de la región son Chile, Costa Rica, México y Panamá, especialmente por la incidencia de las transferencias y subsidios directos, como los que se entregan a través de los programas Oportunidades en México, Chile Solidario, Avancemos en Costa Rica o Red Oportunidades en Panamá. En estos tres últimos países, también tienen un efecto igualador los programas de pensiones y jubilaciones públicas, mientras que en México se destaca el impacto de los impuestos directos. En el otro extremo se sitúan Colombia y el Paraguay, donde se produce un impacto leve de las transferencias públicas en efectivo y de los impuestos directos sobre la distribución del ingreso, ya que el coeficiente de Gini disminuye menos de un 2% luego de la acción fiscal directa.

Por otro lado, la efectividad de las transferencias públicas en especie para reducir la desigualdad también varía entre los países (véase el gráfico III.6). En el caso del impacto redistributivo del gasto público en educación, se destacan la Argentina, el Brasil y México, donde la disminución del coeficiente de Gini es cercana o superior a 5 puntos porcentuales. El efecto de los egresos públicos destinados a servicios de salud en la disminución de la desigualdad es mayor en el Brasil, Chile y Costa Rica, donde la caída se aproxima a 4 puntos porcentuales de este indicador. En contraste, el Ecuador, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana exhiben los menores impactos en términos de mejoras en la distribución del ingreso a través de estos instrumentos de la acción pública.

Gráfico III.6

América Latina (16 países), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Unión Europea (UE): desigualdad medida por el coeficiente de Gini del ingreso de mercado y de los ingresos disponibles en efectivo y extendido de la población total, alrededor de 2011



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

\* Promedio simple de 16 países.

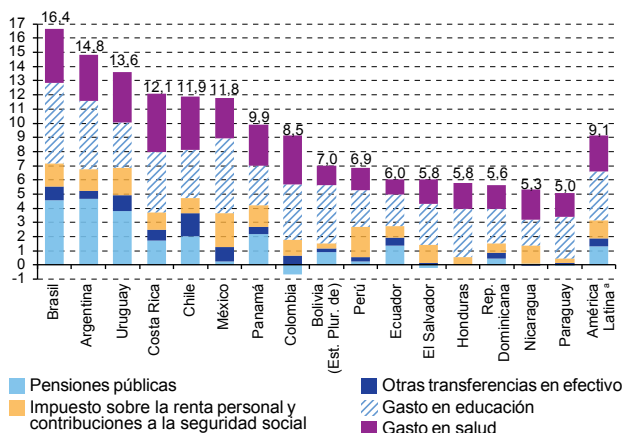
<sup>b</sup> Promedio simple de 25 países. No incluye Chile ni México.

<sup>c</sup> Promedio simple de 15 países.

Más allá de las diferencias entre países, en mayor o menor medida en todos ellos las transferencias públicas en especie y en efectivo (como las que proveen los programas de transferencias condicionadas u otros) y el impuesto sobre la renta personal disminuyen la desigualdad en la distribución del ingreso. En general, los sistemas de pensiones públicas también contribuyen a una distribución más igualitaria, excepto en tres países donde la desigualdad aumenta como consecuencia de las pensiones (Colombia, El Salvador y Paraguay).

En cuanto al efecto final de la política fiscal (véase el gráfico III.7), es decir, de las transferencias monetarias y en especie y de los impuestos directos, sobresalen el Brasil, la Argentina y el Uruguay, así como, en segundo término, Costa Rica, Chile y México, donde el coeficiente de Gini cae entre 12 y 16 puntos porcentuales por la acción conjunta de estos instrumentos. En los primeros cinco países, se combina un mayor impacto del gasto en especie junto con mayores pensiones públicas, en tanto que en México, además de la importancia del gasto social en educación y salud, se destaca la reducción de la desigualdad como resultado del impuesto sobre la renta personal. Asimismo, en estos países la mejora de la distribución del ingreso que se logra por medio de los programas de transferencias condicionadas u otras transferencias monetarias es superior al promedio regional.

**Gráfico III.7**  
**América Latina (16 países): reducción de la desigualdad según instrumentos de la política fiscal, alrededor de 2011**  
 (En puntos porcentuales del coeficiente de Gini)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.  
 \* Promedio simple.

En Panamá, la disminución final de la desigualdad que se produce por la acción fiscal también supera el promedio de la región y en ese resultado no solo es relevante el efecto igualador del gasto en educación y salud, sino también la incidencia de los programas de pensiones y jubilaciones públicas. Es preciso destacar asimismo el caso de Colombia, ya que si bien las transferencias públicas en efectivo y los impuestos directos presentan un leve impacto sobre la distribución del ingreso (e incluso los programas de pensiones públicos aumentan la desigualdad), las transferencias por medio de los servicios educativos y de salud tienen un impacto considerable.

En contraste, en Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana se presenta un menor impacto relativo de las transferencias públicas, tanto monetarias como en especie, y en el Paraguay, además, se produce el menor efecto redistributivo a través de impuestos directos. En estos países, el coeficiente de Gini disminuye alrededor de 5 puntos porcentuales luego de la acción de la política fiscal.

En los países donde es mayor la desigualdad del ingreso de mercado, es decir, la desigualdad antes del efecto de impuestos y gastos públicos, la política fiscal debería tener un rol redistributivo más activo, aunque esto no sucede en todos los casos. En este sentido, se pueden distinguir dos grupos de países. Por un lado, están aquellos que tienen un coeficiente de Gini del ingreso de mercado superior al promedio regional y en los que la política fiscal corrige en mayor medida que en los demás países esa mayor desigualdad, por ejemplo, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá. En otro grupo se encuentran Honduras, el Paraguay y la República Dominicana, que también presentan una mayor desigualdad del ingreso de mercado, pero en los cuales la política fiscal ejerce un rol menos activo en la redistribución del ingreso. Un rasgo que distingue a estos dos grupos de países es que, en general, los primeros se caracterizan por tener una carga tributaria superior al



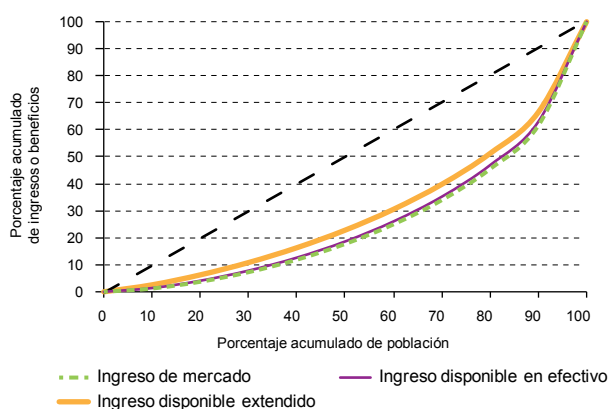
promedio latinoamericano<sup>5</sup> y un gasto público social que también se sitúa por encima de la media regional, con un valor cercano o superior a 1.300 dólares por habitante (excepto Colombia, que tiene un gasto bastante más bajo) (véase el gráfico III.2).

En promedio, dos tercios de la reducción del coeficiente de Gini del ingreso de mercado provienen de las transferencias públicas en especie (gasto público en educación y salud), el 21% se debe a las transferencias en efectivo (incluidas las pensiones públicas) y el 13% restante corresponde al efecto del impuesto sobre la renta y el pago de las contribuciones a la seguridad social. Este resultado, en que el gasto público social tiene un mayor rol redistributivo que los impuestos directos, es consistente con los hallazgos de otros estudios regionales tanto en América Latina como en los países de la OCDE.

Lo anterior también puede apreciarse en el gráfico III.8, donde se presentan las curvas de Lorenz del ingreso de mercado, del ingreso disponible en efectivo y del ingreso disponible extendido (en que se incluyen las transferencias públicas en servicios de educación y salud) para el promedio de 16 países de América Latina. Allí se observa que las transferencias monetarias y los impuestos directos modifican muy poco la distribución del ingreso de mercado, ya que la curva de Lorenz del ingreso disponible en efectivo apenas se encuentra por encima de la del ingreso de mercado, por lo que la desigualdad se reduce en la región, pero de manera acotada. Al considerar los beneficios que reciben las familias por concepto de servicios públicos educativos y de salud, la distribución del ingreso mejora bastante más, lo que se observa en que la curva de Lorenz del ingreso disponible extendido se ubica por encima de las dos curvas antes mencionadas y a una distancia mayor que la existente entre ellas.

Gráfico III.8

América Latina (16 países): curvas de Lorenz del ingreso de mercado, del ingreso disponible en efectivo y del ingreso disponible extendido, alrededor de 2011<sup>a</sup>



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.  
<sup>a</sup> No incluye Cuba, Guatemala, Haití ni Venezuela (República Bolivariana de).

El hecho de que la mayor parte de la redistribución del ingreso tenga lugar a través del gasto en especie pone de manifiesto la importancia de la calidad de los servicios de salud y educación públicos, ya que en la medida en que el Estado preste servicios de mayor calidad a

<sup>5</sup> Véase CEPAL (2013b).

las familias de menores ingresos la brecha respecto de los estratos superiores se irá reduciendo. En cambio, si la focalización de este gasto en la población más vulnerable ocurre porque los servicios tienen una calidad deficiente y los más ricos se autoexcluyen, para recibir mejores servicios en el sector privado, entonces se genera una mayor brecha de bienestar entre ambos grupos y también resulta afectada la posibilidad de que los más pobres generen mayores ingresos en el futuro.

Una de las ventajas de la metodología aplicada en estas estimaciones es que se ha seguido el enfoque de la OCDE para las distintas definiciones de ingreso, lo que permite la comparación entre ambos grupos de países. En el gráfico III.6 se ilustra la gran diferencia que se observa entre el papel que desempeña la política fiscal en la reducción de la desigualdad del ingreso en los países de la región y en los países de la OCDE. Los países de América Latina parten de un coeficiente de Gini del ingreso de mercado (es decir, antes de transferencias e impuestos directos) que es algo superior al promedio de la OCDE (de 0,51 y 0,47, respectivamente). Sin embargo, la política fiscal en los países de la OCDE cumple un rol significativo en la reducción de la desigualdad, ya que después de las transferencias monetarias y los impuestos directos, el coeficiente de Gini disminuye un 36% (y un 39% en el promedio de 15 países de la Unión Europea) y se sitúa en un valor de 0,30 (en términos absolutos, el coeficiente de Gini cae 17 puntos porcentuales en la OCDE y 19 puntos porcentuales en el grupo de países de la UE). En contraste, en el promedio de 16 países de la región la disminución de la desigualdad, a través de estos instrumentos fiscales, llega apenas al 6% (o, en términos absolutos, a 3 puntos porcentuales del coeficiente), por lo que el coeficiente de Gini del ingreso disponible en efectivo alcanza un valor de 0,48.

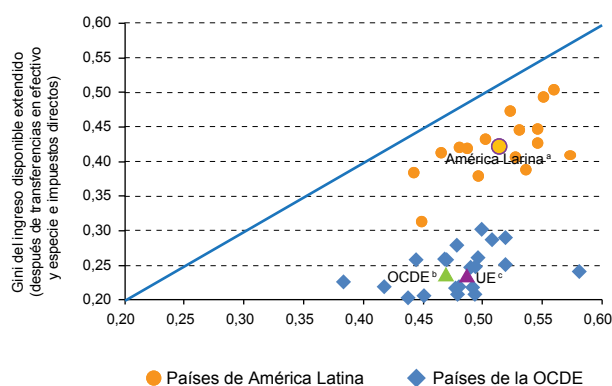
Si se considera el ingreso disponible extendido, se aprecia que la caída del coeficiente de Gini ocasionada por la distribución del gasto público en educación y salud es de 6 puntos porcentuales tanto en los países latinoamericanos como en la OCDE y de 7 puntos porcentuales en el promedio de 15 economías de la Unión Europea. Por lo tanto, la gran diferencia entre el poder redistributivo de la política fiscal de los países de América Latina y de las economías desarrolladas está dada por las transferencias e impuestos directos.

Además, como se enfatizó en la sección A, la composición del gasto público social en los países latinoamericanos y en los de la OCDE es diferente. En estos últimos, sobresalen las transferencias monetarias destinadas a seguridad y asistencia social, mientras que en América Latina la mayor parte del gasto social corresponde a transferencias públicas en especie, como el gasto en salud y educación. Por eso no es sorprendente que en los países de la región la mayor redistribución se lleve a cabo por medio del gasto público en especie, mientras que en la OCDE se realiza a través de transferencias monetarias.

De esta forma, el coeficiente de Gini del ingreso de mercado de esta muestra de países de América Latina cae desde un valor promedio de 0,51 hasta uno de 0,42 después del efecto de los sistemas fiscales. En cambio, en los 25 países considerados de la OCDE la acción conjunta de impuestos directos y transferencias monetarias y en especie se traduce en una disminución de este indicador de 0,47 a 0,24 y en los 15 países considerados de la UE en una reducción de 0,49 a 0,23.

Las disparidades entre ambos grupos de países también pueden apreciarse en el gráfico III.9, en que se presenta el coeficiente de Gini del ingreso antes y después de impuestos directos y transferencias en efectivo y en especie. Se aprecia que los países latinoamericanos están más cerca de la recta de 45°, lo que revela que el coeficiente de Gini disminuye en menor medida por efecto de la política fiscal que en los países de la OCDE, que se ubican muy por debajo de la recta, lo que indica un impacto mucho más significativo de los instrumentos fiscales.

**Gráfico III.9**  
**América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):**  
**desigualdad medida por el coeficiente de Gini del ingreso de mercado**  
**y del ingreso disponible extendido, alrededor de 2011**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países, para América Latina, y de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos OECD.Stat.

- <sup>a</sup> Promedio simple de 16 países.
- <sup>b</sup> Promedio simple de 25 países. No incluye Chile ni México.
- <sup>c</sup> Promedio simple de 15 países.

Además, algunos países latinoamericanos presentan una desigualdad del ingreso de mercado (antes de considerar el efecto de la política fiscal) menor que la de ciertos países de la OCDE, pero después de la acción del gasto social y de los impuestos directos todos los países de la región son más desiguales en materia del ingreso que cualquier país de la OCDE.

Una razón de esta diferencia del poder de la política fiscal para mejorar la distribución del ingreso en América Latina, respecto de las otras economías analizadas, es la menor carga tributaria de la región, que —si bien ha aumentado en los últimos años— aún es muy inferior a la de los países pertenecientes a la OCDE<sup>6</sup>. La magnitud de la carga tributaria condiciona el nivel del gasto público y de los programas sociales y, por lo tanto, la amplitud del impacto de la política fiscal sobre el ingreso de los estratos más bajos. Además, no solo el nivel de la carga tributaria es diferente sino también su estructura, que en los países de la región está sesgada hacia los impuestos indirectos, en tanto que en los países de la OCDE se recauda una elevada fracción de impuestos directos, en especial del impuesto sobre la renta personal, que tiene el mayor impacto redistributivo. Como se mencionó en la sección A, en la OCDE el promedio de la recaudación por concepto de impuesto sobre la renta de las personas llega al 8,4% del PIB; en cambio, en América Latina es apenas de 1,4 puntos porcentuales del PIB.

<sup>6</sup> Véase CEPAL (2013a) y OCDE/CEPAL/CIAT (2014).

Aparte de lo anterior, la diferencia entre la cobertura previsional de los países de la región y de la OCDE también es un factor que puede explicar el hecho de que el impacto de la política fiscal sea distinto. Bosch, Melguizo y Pagés (2013) afirman que la cobertura de las pensiones en la región sigue siendo deficiente, aunque en los últimos años se han producido grandes aumentos, debido a la expansión de las pensiones no contributivas. De acuerdo con estos autores, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil o Chile, por ejemplo, esta clase de pensiones ha conseguido incrementar la cobertura previsional hasta niveles comparables con los de países de la OCDE, pero ha significado un esfuerzo presupuestario importante. Según señalan, una fracción considerable de los adultos mayores en países con amplia cobertura reciben una pensión no contributiva: en el Uruguay el 11%, en la Argentina el 25%, en Chile el 26% y en el Brasil el 36%. De acuerdo con los resultados estimados, en estos cuatro países, además de Costa Rica, los efectos de las pensiones sobre la desigualdad son más relevantes que en los otros casos latinoamericanos.

A su vez, en América Latina, en general, el efecto redistributivo del gasto público en educación es mayor que el de las prestaciones públicas en salud, mientras que en los países desarrollados ocurre lo contrario. Este hecho está relacionado con la magnitud del gasto en estos sectores. Como se expuso anteriormente, en América Latina la proporción del PIB que se destina a salud pública equivale a la mitad de lo que se destina en los países de la OCDE, en tanto que el gasto público en educación (como porcentaje del PIB) es similar entre ambas regiones. Por supuesto que los niveles de gasto también tienen relación con la estructura poblacional de estos grupos de países, que es diferente, ya que las economías desarrolladas tienen una mayor proporción de adultos mayores, que demandan más servicios de salud, y en América Latina hay una mayor proporción de jóvenes y niños, que requieren de servicios educativos.

## C. Los efectos de la acción fiscal por grupos de edad

Al realizar análisis comparativos, conviene tener presente que en las medidas de la desigualdad y en los resultados sobre la incidencia de la política fiscal, obtenidos a partir de las encuestas de hogares, influyen varias características poblacionales, en particular, las tasas de dependencia (véase el cuadro III.4).

En efecto, tiende a haber una distribución del ingreso más desigual (si no existen mecanismos correctivos) en países donde las tasas de dependencia son mayores. En los países donde existe una alta tasa de dependencia de niños<sup>7</sup>, como Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala y Honduras, es probable que el coeficiente de Gini del ingreso per cápita revele una mayor desigualdad que la medición del ingreso por hogares. Asimismo, en aquellos países que presentan una alta tasa de dependencia de adultos mayores<sup>8</sup>, principalmente la Argentina, Chile y el Uruguay, es probable que los sistemas de pensiones tengan efectos correctivos importantes, como se verá en las secciones siguientes.

<sup>7</sup> Calculada como el cociente entre la población de 0 a 14 años de edad y la población de 15 a 64 años de edad, multiplicado por 100.

<sup>8</sup> Calculada como el cociente entre la población de 65 años de edad y más y la población de 15 a 64 años de edad, multiplicado por 100.

Cuadro III.4

**América Latina (18 países): relación de dependencia demográfica total y por grupos de edad, 2010**  
(En números por cada 100 personas de entre 15 y 64 años de edad)

	Dependencia total	Dependencia de niños	Dependencia de adultos mayores
Argentina	54,98	38,54	16,44
Bolivia (Estado Plurinacional de)	68,83	60,81	8,02
Brasil	47,84	37,65	10,19
Chile	45,59	32,23	13,36
Colombia	52,41	43,83	8,58
Costa Rica	45,80	36,33	9,47
Ecuador	58,68	49,10	9,59
El Salvador	63,68	52,46	11,22
Guatemala	84,71	76,52	8,19
Honduras	69,76	62,42	7,34
México	56,88	47,32	9,56
Nicaragua	63,92	56,48	7,44
Panamá	56,43	45,87	10,56
Paraguay	63,08	54,63	8,45
Perú	56,18	46,77	9,41
República Dominicana	59,06	49,51	9,55
Uruguay	57,35	35,39	21,96
Venezuela (República Bolivariana de)	54,10	45,40	8,70

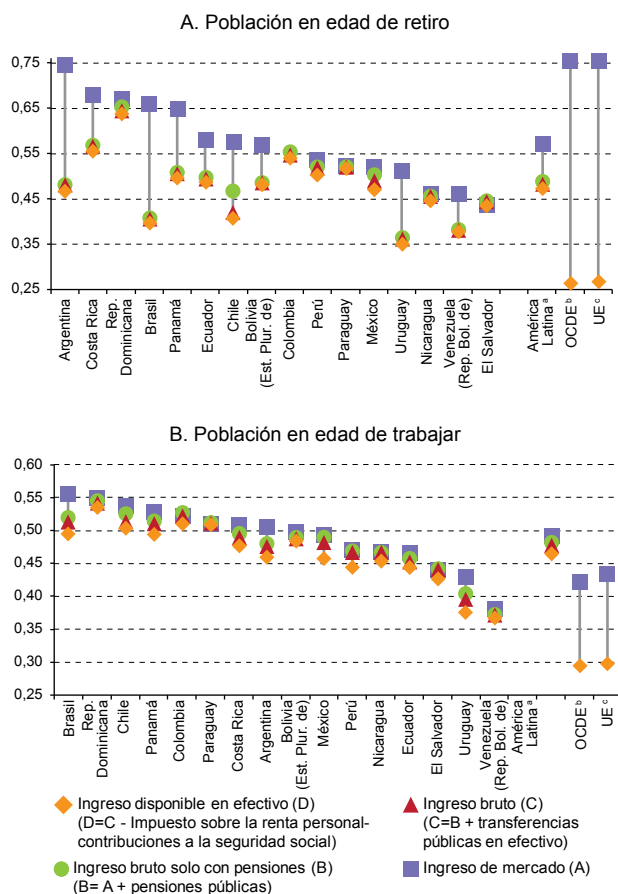
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL (CELADE), Base de datos de población, revisión 2012.

Resulta interesante evaluar el efecto redistributivo de las transferencias monetarias y de los impuestos directos por grupos poblacionales, de manera de analizar el impacto de estos instrumentos sobre la población en edad de trabajar, por un lado, y sobre los adultos mayores, por otro (véase el gráfico III.10).

En las últimas décadas, varios países de la región realizaron reformas a sus sistemas de pensiones e introdujeron sistemas privados de capitalización individual: Chile en 1981, el Perú en 1993, la Argentina en 1994 (aunque el sistema de capitalización privado se eliminó en 2008), Colombia en 1994, el Uruguay en 1996, Bolivia (Estado Plurinacional de) y México en 1997, El Salvador en 1998, Costa Rica y Nicaragua en 2000 y la República Dominicana en 2003. Con la excepción del caso chileno, en los demás países los sistemas privados de capitalización son relativamente recientes, por lo que en general la mayoría de los pensionados por vejez pertenecen al sistema público y su pensión constituye su única o principal fuente de ingreso. En consecuencia, es de esperar que los efectos de las transferencias en efectivo (en especial aquellas provenientes de la seguridad social) tengan un impacto mayor en la población sobre 65 años que en la población en edad de trabajar.

Gráfico III.10

América Latina (16 países): desigualdad medida por el coeficiente de Gini del ingreso de mercado, del ingreso bruto y del ingreso disponible en efectivo, por grupos de edad, alrededor de 2011



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

<sup>a</sup> Promedio simple de 16 países.

<sup>b</sup> Promedio simple de 25 países. No incluye Chile ni México.

<sup>c</sup> Promedio simple de 15 países.

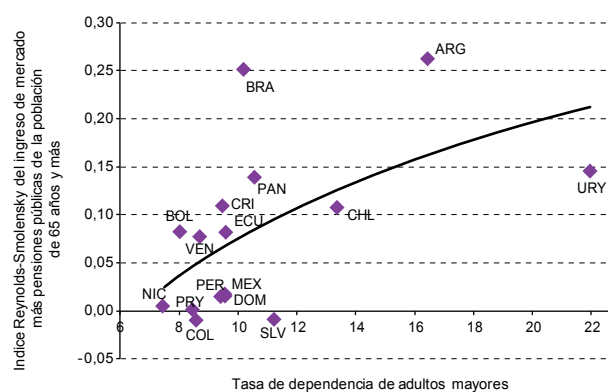
En los países de América Latina, como promedio, al igual que en la OCDE, las transferencias en efectivo y los impuestos directos reducen la desigualdad sobre todo en la población de adultos mayores: el coeficiente de Gini de este grupo etario pasa de 0,57 a 0,47 en los países latinoamericanos y de 0,75 a 0,26 en los 25 países considerados de la OCDE. En cambio, en el caso de la población en edad de trabajar la desigualdad inicial, del ingreso de mercado, es menor y el coeficiente de Gini se reduce bastante menos: de 0,49 a 0,47 en América Latina y de 0,42 a 0,30 en el grupo de países de la OCDE, como promedio. Si bien la población de 65 años y más presenta una desigualdad del ingreso de mercado muy superior a la de la población en edad de trabajar, el coeficiente de Gini del ingreso disponible en efectivo (es decir, luego de la acción de las transferencias monetarias y los impuestos directos) alcanza el mismo valor para ambos grupos etarios.

En cuanto a los resultados por países, en el caso de la población en edad de trabajar, aquellos en que más se reduce la desigualdad del ingreso de mercado por efecto de las transferencias y los impuestos son el Uruguay, el Brasil y la Argentina y, en segundo término, México, Panamá, Chile y Costa Rica.

En el caso de la población en edad de retiro, también se destacan el Brasil, la Argentina, el Uruguay y Chile, donde el coeficiente de Gini presenta una caída cercana o superior al 30%, y luego Panamá, Costa Rica, la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, donde la disminución de la desigualdad alcanza un porcentaje entre el 15% y el 23%. De este modo, resalta la fuerte influencia que tienen las transferencias a través de pensiones en la diferencia que se observa entre el coeficiente de Gini del ingreso de mercado y el del ingreso disponible de la población de 65 años y más, sobre todo en aquellos países donde la tasa de dependencia de adultos mayores es alta, principalmente en la Argentina y el Uruguay (véase el gráfico III.11).

Gráfico III.11

**América Latina (16 países): relación entre la reducción del coeficiente de Gini por efecto de las pensiones públicas y la tasa de dependencia de adultos mayores (población de 65 años y más), alrededor de 2011**



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

Queda claro entonces que el grado de cobertura de los sistemas públicos de pensiones tiene una alta incidencia en la redistribución del ingreso disponible (aunque esto está sujeto a las tasas de dependencia de cada país) y por ello no resulta sorprendente que el impacto de las transferencias sea mínimo en países donde la cobertura es baja (véase Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Es evidente que la acción fiscal tiene mayores efectos en la distribución del ingreso en aquellos países donde se han producido avances importantes en el esfuerzo por universalizar la cobertura de pensiones, pues la mayoría de los adultos mayores no cuentan con ingresos propios significativos.

Sin embargo, es muy probable que este tipo de intervenciones no sean suficientes, pues —como se observa en los gráficos anteriores— la disminución de la desigualdad sigue siendo un tema pendiente tanto en el caso de la población en edad de trabajar como de la población de adultos mayores.

## D. La progresividad del gasto público en educación y salud

Con el fin de evaluar la progresividad o regresividad del gasto público en educación y salud, en primer lugar se estimaron las tasas medias de las transferencias en especie, es decir, el beneficio que recibe cada estrato de ingreso o decil de la población, expresado como porcentaje de su ingreso disponible en efectivo. En los siguientes gráficos, se aprecia que en todos los países mientras mayor es el nivel de ingresos (es decir, a medida que se avanza a deciles superiores), menor es la proporción de beneficio que se obtiene, lo que significa que tanto los servicios públicos en educación como en salud resultan progresivos en términos relativos.

El beneficio por concepto de servicios educativos que reciben las personas pertenecientes al 10% de la población de menores recursos alcanza un valor promedio del 74% de su ingreso disponible en efectivo, aunque con importantes diferencias entre los países (véase el gráfico III.12). En algunos casos (Ecuador, El Salvador y Nicaragua), esta transferencia representa alrededor del 30% o el 40% del ingreso disponible en efectivo del estrato de menores ingresos y en otros el valor del beneficio obtenido supera el ingreso disponible en efectivo de estas familias (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Brasil).

En el caso del gasto público en salud, las tasas medias de las transferencias a los estratos de menores ingresos, como porcentaje de su ingreso disponible en efectivo, son más bajas en comparación con las del gasto en educación. En promedio, el beneficio por servicios de salud que llega al decil inferior equivale al 43% del ingreso disponible en efectivo de este grupo poblacional. En algunos países esta relación es inferior al 30% (Ecuador, El Salvador, Paraguay y República Dominicana), mientras que en otros sobrepasa el 60% (Brasil, Costa Rica y Colombia).

Se estimó también el índice de Kakwani para evaluar la progresividad o regresividad relativa de los distintos tipos de gasto público en educación y salud. De acuerdo con este índice, el gasto público en ambos sectores resulta progresivo en términos relativos en todos los países considerados y todos los niveles educativos o sistemas de salud pública, ya que el indicador es mayor que 0, lo que significa que dicho gasto contribuye a disminuir la desigualdad (véase el gráfico III.13). En otras palabras, la población de los deciles inferiores recibe transferencias públicas en especie que representan una proporción de su ingreso disponible en efectivo mayor que la proporción de las transferencias que recibe la población de los deciles superiores, respecto de su propio ingreso. Sin embargo, el gasto en educación superior constituye una excepción a lo anterior en ciertos países (El Salvador y Honduras), donde podría considerarse más bien neutral o levemente regresivo en términos relativos.

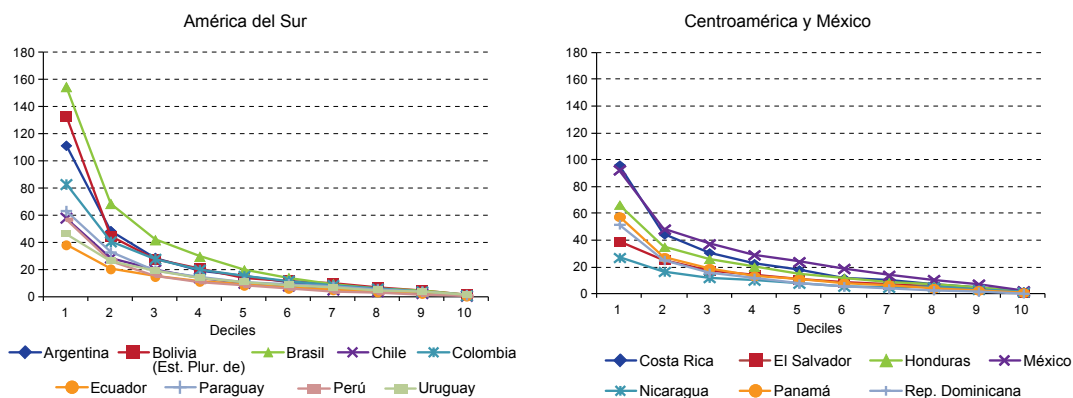
Además, el gasto en educación en el nivel inicial y primario es más progresivo que el destinado a la educación secundaria, en tanto que el gasto en el nivel superior y universitario, como era previsible, es el menos progresivo de todos. De acuerdo con la CEPAL (2007), “el gasto público en educación en los niveles educativos superiores tiende a ser regresivo [en términos absolutos] como consecuencia de que la extensión de la cobertura de la educación



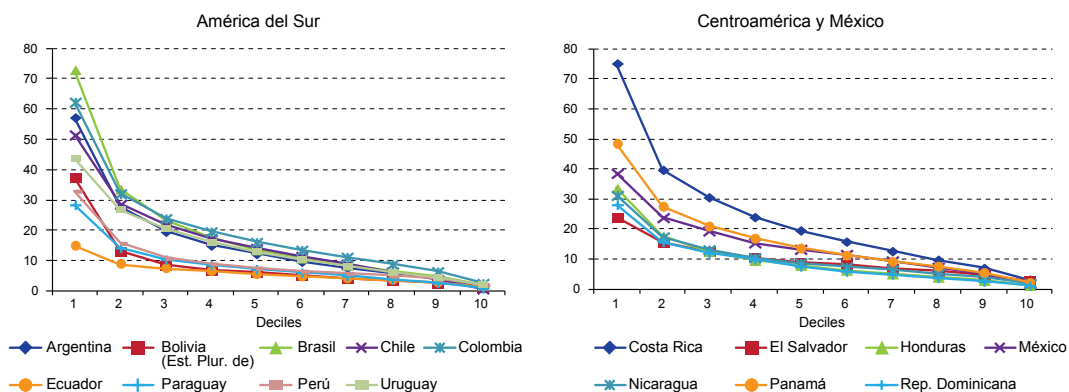
pública en los diferentes niveles educativos ha conllevado el acceso progresivo de la población ‘desde arriba hacia abajo’”, lo que significa que primero ha beneficiado a los estratos de mayores ingresos, incorporando luego gradualmente a los sectores poblacionales de menores recursos. Según esta fuente, las dificultades de acceso, progresión y conclusión educativa son también mayores en los estratos de menores ingresos, lo que supone un proceso de “selección” hacia los ciclos educativos más avanzados, a favor de aquellos que tienen más recursos y, por tanto, menores dificultades en su tránsito por el sistema educativo. Es por ello, concluye la CEPAL, “que en los países con diversas combinaciones de oferta público-privada de la educación se tenderá a favorecer la progresividad del gasto toda vez que haya procesos de ‘autoselección’ de los grupos de mayores ingresos en el sector privado y, en forma complementaria, un mayor predominio de acceso a la educación pública de los estratos más carenciados” (CEPAL, 2007).

**Gráfico III.12**  
**América Latina (16 países): tasas medias del gasto público en educación y salud,**  
**por deciles de ingreso, alrededor de 2011**  
*(En porcentajes del ingreso disponible en efectivo)*

**A. Gasto público en educación**



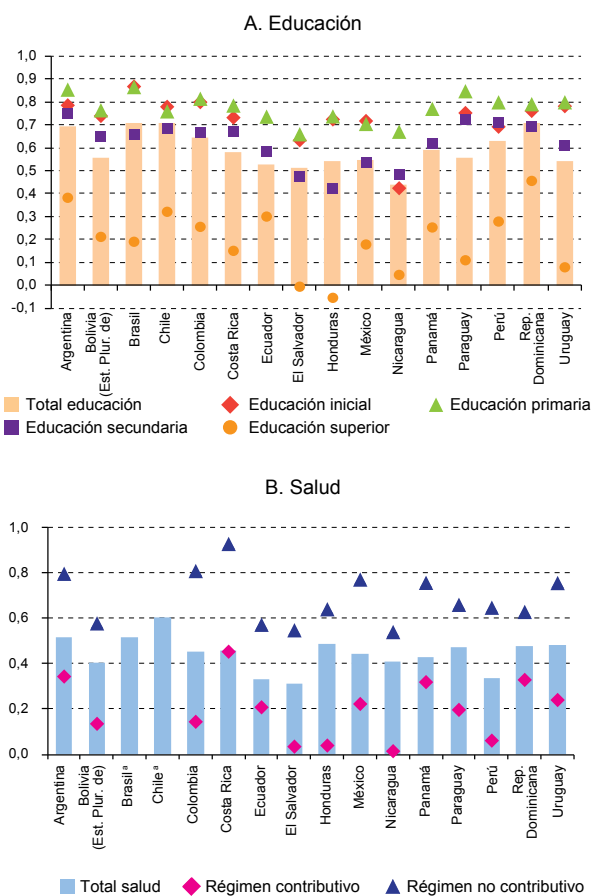
**B. Gasto público en salud**



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

Gráfico III.13

América Latina (16 países): progresividad relativa del gasto público en educación y salud medida por el índice de Kakwani, alrededor de 2011



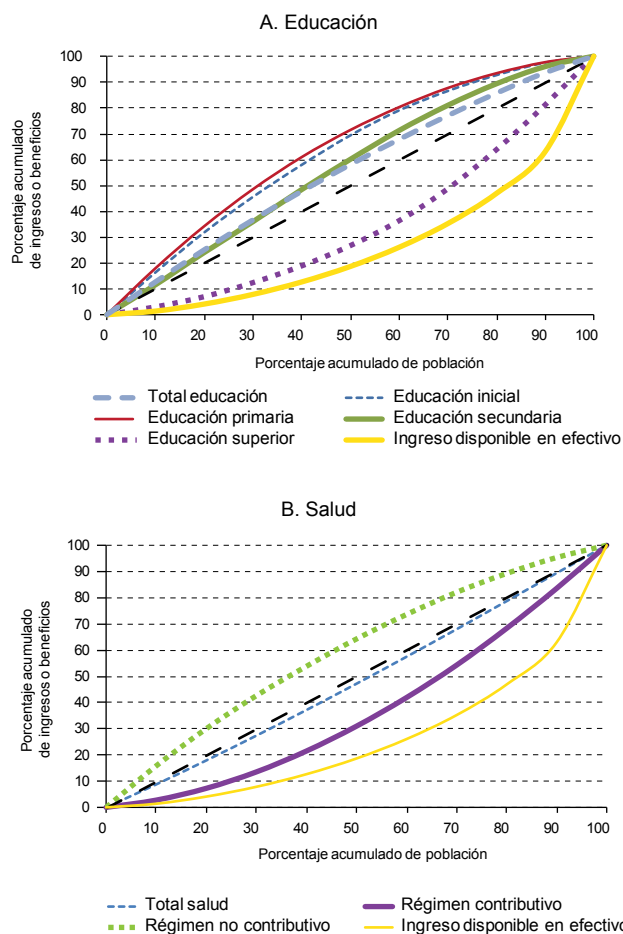
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.  
 \* En los casos del Brasil y de Chile, no fue posible desagregar la estimación de la progresividad del gasto público en salud por régimen.

Otro resultado previsible es que el gasto público en salud correspondiente a programas contributivos es menos progresivo que el gasto en programas no contributivos. Esto se debe a que la mayoría de los beneficiarios de los regímenes de salud contributivos son trabajadores del sector formal de la economía, que pertenecen a estratos medios y superiores de ingreso; además, los elevados niveles de informalidad que existen en muchos países de la región redundan en que estos sistemas terminen excluyendo a un alto porcentaje de la población.

A modo de síntesis, en el gráfico III.14 se presentan las curvas de concentración de los gastos en educación por niveles educativos y de las erogaciones en servicios de salud por tipos de sistema, como promedio de los 16 países de los que hay información disponible en las encuestas de hogares. Se aprecia que todas las curvas de concentración de los gastos se ubican por encima de la curva de Lorenz del ingreso disponible en efectivo (es decir, del ingreso antes del gasto público en especie), lo que significa que todos estos gastos son progresivos en términos relativos y su ejecución disminuye la desigualdad en la región.

Gráfico III.14

América Latina (16 países): curvas de concentración del gasto público en educación y en salud, y curva de Lorenz del ingreso disponible en efectivo, alrededor de 2011<sup>a</sup>



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.  
<sup>a</sup> No incluye Cuba, Guatemala, Haití ni Venezuela (República Bolivariana de).

Sin embargo, estos gastos no siempre se orientan hacia los deciles de menores ingresos, ya que en algunos casos, como el del gasto en educación terciaria o en los programas de salud contributivos, están más concentrados en los deciles superiores de la distribución; por lo tanto, la curva de concentración se sitúa por debajo de la línea de perfecta igualdad y se dice que esos gastos son regresivos en términos absolutos. En cambio, tanto las curvas de concentración del gasto en los niveles educativos inicial, primario y secundario como la curva correspondiente al gasto en los sistemas no contributivos de salud se ubican por encima de la línea de perfecta igualdad, ya que la proporción del valor total de los beneficios que reciben los deciles inferiores de ingresos es mayor que la que obtienen los deciles más altos.

## E. El bajo impacto redistributivo del impuesto sobre la renta: simulaciones de política

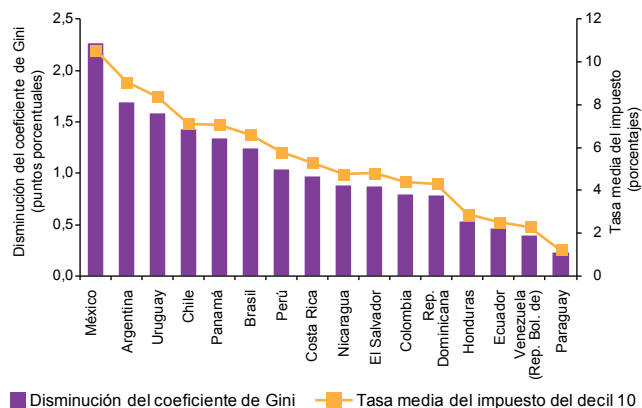
Con el fin de evaluar la progresividad o regresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en primer lugar se estiman las tasas medias que paga la población de cada decil. Se observa que la tasa media (definida como el cociente entre el impuesto pagado y el ingreso bruto) que pagan los individuos pertenecientes al 10% de la población de mayores ingresos apenas alcanza un valor promedio del 5,4%. Existen países donde el estrato de mayores ingresos paga por concepto de este impuesto solo entre el 1% y el 3% de su ingreso bruto y otros donde aporta alrededor del 10%. A pesar de que las tasas marginales máximas del impuesto a la renta personal se sitúan entre el 25% y el 40%, las tasas efectivas que paga el decil superior son muy bajas, debido a la evasión y la elusión, las exenciones y deducciones, y el tratamiento preferencial de las rentas de capital, que en algunos países no están gravadas y en otros están sujetas a una tasa más baja que las rentas del trabajo.

En consecuencia, el impacto redistributivo del impuesto sobre la renta es muy limitado, como se observa al comparar las tasas medias con su efecto sobre el coeficiente de Gini (véase el gráfico III.15).

Gráfico III.15

América Latina (16 países): tasa media del impuesto sobre la renta de las personas físicas del decil 10 y redistribución del ingreso, alrededor de 2011

(En puntos porcentuales del coeficiente de Gini y porcentajes)



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

En efecto, el coeficiente de Gini se reduce en promedio un 2% por efecto de este impuesto (o, en términos absolutos, 1 punto porcentual del Gini), con ciertas diferencias entre los países. Por ejemplo, en México la distribución del ingreso (medida por el coeficiente de Gini) mejora un 5% gracias al impacto de los impuestos que gravan la renta personal. Otros países que destacan por un mayor efecto redistributivo son la Argentina y el Uruguay, donde se produce una mejora de la equidad vertical del orden del 3% y el 4%, respectivamente. Estos tres países se incluyen entre aquellos de mayor recaudación del impuesto sobre la renta personal como proporción de su PIB, según se mostró en la sección A. En el extremo opuesto se encuentran el Ecuador, Honduras, el

Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), donde la reducción del coeficiente de Gini es cercana al 1% y los niveles de recaudación son inferiores al promedio de la región<sup>9</sup>.

Como se ha reiterado en numerosos documentos y foros, la debilidad, relativa y absoluta, del impuesto sobre la renta es el principal problema estructural de los sistemas tributarios de América Latina. La política tributaria ha privilegiado la eficiencia, pretendiendo que el impuesto sobre la renta afecte lo menos posible las decisiones de ahorro e inversión y aproximando, en ciertos casos, la base imponible a una base de consumo en vez de la tradicional base de ingresos.

En el camino, por cierto, se han sacrificado los atributos de equidad y simplicidad; el principal aspecto que afecta la equidad del impuesto a la renta es el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital, que produce una asimetría respecto de la tributación de las rentas del trabajo. Otras características del impuesto que afectan la equidad son una unidad de tributación que considera a los individuos en vez de a los hogares, lo que estimula el fraccionamiento de rentas para bajar la tributación, y rentas exentas que favorecen más a los percentiles de mayores ingresos. Además, muchas veces las exenciones facilitan la elusión tributaria que se realiza mediante la transformación de las rentas afectas en rentas exentas.

A diferencia de la experiencia de los países de la OCDE, los países de la región han reducido sus tasas marginales máximas, haciéndolas converger hacia las tasas de las personas jurídicas. Este factor se ve agravado por el alto nivel de ingreso a partir del cual se aplican las tasas marginales máximas. En promedio, en América Latina la tasa marginal máxima empieza a aplicarse a ingresos superiores a 9 veces el PIB per cápita, en comparación con ingresos superiores a 6,5 veces el PIB per cápita en el conjunto de los países de ingreso medio.

En el último decenio, varios países de la región llevaron a cabo una serie de reformas tributarias con las que se ha buscado mejorar la recaudación mediante el aumento de las tasas, la reducción de las exenciones, la implementación de sistemas de imposición dual en algunos casos, la modificación o creación de impuestos mínimos y el aumento de la fiscalización a los grandes contribuyentes<sup>10</sup>. Sin embargo, la incidencia de estas reformas sobre el principal indicador de desigualdad, el coeficiente de Gini, sigue siendo muy limitada en la mayoría de los países, como se muestran en los estudios recientes de la CEPAL<sup>11</sup>. Por ello, para lograr una mejora sustantiva de la equidad tributaria es fundamental incrementar la tributación de las rentas del capital. En tal sentido, las propuestas de reforma tributaria han de apuntar a incrementar las tasas medias de los últimos deciles y centiles, que son comparativamente muy bajas. En consecuencia, es importante evaluar las reformas bajo el prisma de la equidad de la distribución del ingreso disponible, como se hace a continuación.

En lugar de simular medidas detalladas que apunten a incrementar las tasas medias efectivas de los deciles más altos<sup>12</sup>, se estima la incidencia del aumento de la tasa media en la distribución

<sup>9</sup> En el caso del Paraguay, aún no se cuenta con información de la recaudación efectiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que entró en vigencia el 1 de agosto de 2012. El ejercicio de incidencia corresponde a una simulación del impuesto vigente sobre la base de la encuesta de hogares de 2011.

<sup>10</sup> Véase una descripción detallada de las reformas implementadas en la región en el período comprendido entre 2007 y 2013 en CEPAL (2014a y 2013a).

<sup>11</sup> Según los estudios sobre Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y el Perú, la incidencia de las reformas al impuesto a la renta sobre la distribución del ingreso ha sido más bien limitada.

<sup>12</sup> Véase en CEPAL/IEF (2014) un recuento de las simulaciones realizadas con información de las bases de datos disponibles.

del ingreso<sup>13</sup>. Por lo tanto, se simulan los efectos de un incremento hasta el 20% de la tasa media del último decil (según deciles ordenados de acuerdo con el ingreso bruto). Además, se evalúa el efecto de redistribuir, a través de transferencias en efectivo, la mayor recaudación obtenida respecto de la actual. Como se trata de simulaciones estáticas —en que no se toman en cuenta efectos de segunda vuelta—, no es necesario precisar cómo se asignan estos mayores recursos, pues se supone una distribución en partes iguales entre los individuos pertenecientes a los tres deciles de menores ingresos.

Los resultados muestran que existe un amplio espacio para mejorar el poder redistributivo del impuesto a la renta personal en América Latina. Si los países de la región lograran incrementar hasta el 20% la tasa media que paga el decil superior de la escala de ingresos, el efecto redistributivo del impuesto a la renta personal aumentaría considerablemente. De acuerdo con las estimaciones realizadas, para alcanzar tal efecto la tasa media aplicable a los contribuyentes del último decil que perciben ingresos debería ubicarse entre el 20% y el 30%, según el país. Estos valores son inferiores o cercanos a las tasas máximas vigentes en cada legislación<sup>14</sup>, a excepción de la del Paraguay, en que se establece una alícuota marginal máxima del 10%.

Los resultados de las estimaciones ilustran las debilidades que presenta el impuesto a la renta personal en los países de la región, en particular, el alto nivel de evasión y elusión, el hecho de que las estructuras impositivas suelen dejar ciertos ingresos libres de gravamen y el elevado nivel de ingreso a partir del cual se aplican las tasas marginales máximas. Como se mencionó, cuando se logra aumentar la tasa efectiva, el poder redistributivo del impuesto aumenta, en especial si se toma en cuenta el efecto total, es decir, la suma de la incidencia de las transferencias a los tres primeros deciles.

En efecto, el aumento de la tasa efectiva que se aplica al decil superior de la escala de ingresos, junto con la posterior redistribución de los ingresos adicionales recaudados hacia los tres deciles inferiores, permitiría reducir el coeficiente de Gini, como promedio de la región, hasta 13 puntos porcentuales. De esta forma, el coeficiente de Gini promedio del ingreso disponible de la región se ubicaría entre 0,46 y 0,36, dependiendo del escenario de política considerado. Esta última cifra se acerca bastante al índice promedio de los países de la OCDE o del grupo de 15 países de la UE considerado en este análisis, que se sitúa en 0,30.

Dado que el impuesto sobre la renta recae en mayor medida en el decil superior, en la situación actual la cantidad de veces que el ingreso medio per cápita del decil 10 representa respecto del ingreso medio per cápita del decil 1 se reduce de 29,5 a 27,9 después de la aplicación de este impuesto, como promedio de los países de la región (véase el gráfico III.16). La eliminación de las principales deducciones y exenciones y las demás alternativas de política apenas llevan esta ratio a 26 o 27, según el escenario considerado, en tanto que las simulaciones que aumentan hasta el 20% la tasa efectiva del decil 10 la reducen a 23,6.

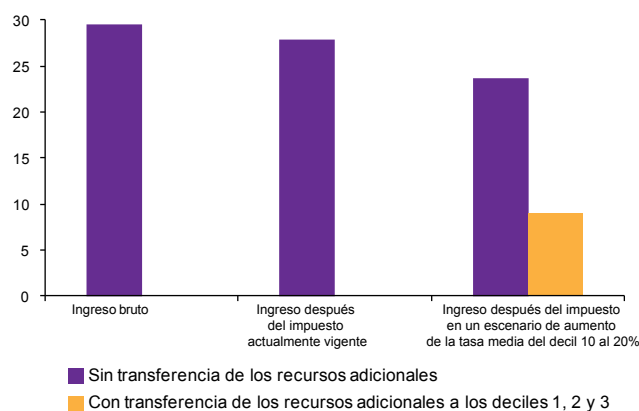
<sup>13</sup> Este ejercicio dista de ser vano; en las reformas tributarias recientes generalmente se contempla una batería de medidas que combinan cambios de tasas, eliminación de exenciones y una mayor fiscalización, conducentes a aumentar la tasa media efectiva del decil 10.

<sup>14</sup> Por ejemplo, en el caso del Uruguay se necesitaría que la tasa media se ubicara en un promedio del 24% para los contribuyentes de ese decil (valor inferior a la tasa marginal máxima vigente del 30%), en tanto que en el Ecuador bastaría una tasa media del 21% para el decil 10 (también inferior a la tasa marginal máxima actual, del 35%).

Gráfico III.16

América Latina (16 países): relación entre los ingresos medios per cápita del decil 10 y del decil 1 en distintos escenarios de impuesto sobre la renta de las personas físicas, alrededor de 2011<sup>a</sup>

(En números de veces)



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

<sup>a</sup> Promedio simple de 16 países. No incluye Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Guatemala ni Haití.

El efecto final de estas políticas, después de redistribuir la recaudación excedente en los tres deciles inferiores, sitúa esta ratio en un rango entre 21 y 7, según el escenario de política analizado. Este último valor implica una significativa disminución de la desigualdad del ingreso entre el decil más alto y el más bajo, y ubica la relación de ingresos de la región en un nivel similar al promedio de los países de la OCDE y del grupo de 15 países considerados de la Unión Europea (cuyas ratios son 8,3 y 7,8, respectivamente).

## F. Reformas tributarias recientes

En los últimos años varios países de la región han llevado a cabo reformas tributarias<sup>15</sup>. Si bien las modificaciones incluidas han sido diversas, una de las novedades más destacables con respecto a décadas anteriores es que muchos cambios se han centrado en el impuesto sobre la renta, con el propósito no solo de mejorar el desempeño recaudatorio de los sistemas tributarios, sino también de fortalecer uno de los puntos más débiles de la política fiscal en los países de la región, que es el impacto de los sistemas impositivos en la distribución de los ingresos, como se analizó en las secciones anteriores. Las reformas han cubierto diferentes aspectos del diseño de estos impuestos, como los vinculados a la modificación de la base imponible (en especial para fortalecer la tributación sobre las rentas de capital), el cambio de alícuotas y las reglas de tributación internacional.

Entre las reformas realizadas en 2014, se destacan las de Chile, Colombia, el Ecuador, Honduras, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), que afectaron a varios impuestos (véase el cuadro III.5).

<sup>15</sup> En anexo se presenta un resumen de las principales reformas y medidas tributarias aprobadas en el período comprendido entre 2008 y 2014. Véase un mayor detalle en CEPAL (2013a).

Cuadro III.5

América Latina (16 países): principales medidas y reformas tributarias, 2014

País	Reforma
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de moratoria previsional, con que se busca alcanzar la universalización de la cobertura a los adultos mayores.</li> <li>- Ley de hidrocarburos, que establece un nuevo marco legal en que se contempla la explotación de hidrocarburos no convencionales y se busca atraer mayores inversiones.</li> <li>- Plan de Facilidades de Pago para regularizar deudas impositivas, aduaneras y de los recursos de la seguridad social.</li> </ul>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislación que regula los precios de transferencia.</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de la tasa del impuesto a las transacciones financieras (IOF) para las transacciones de divisas realizadas con tarjetas de débito y cheques de viajero en el exterior, del 0,38% al 6,38%.</li> <li>- Aumento de las tasas del impuesto sobre los productos industrializados (IPI) para vehículos de transporte de pasajeros.</li> <li>- Ampliación de la lista de actividades que pueden acogerse al régimen del sistema integrado para el pago de impuestos de las microempresas (SIMPLES NACIONAL).</li> <li>- Reapertura del programa de amnistía tributaria para deudas de impuestos federales.</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma tributaria que se aplicará en forma gradual entre 2014 y 2018. Las principales modificaciones que introduce son las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establecen dos sistemas tributarios para el impuesto a la renta de las empresas: i) un sistema integrado (atribuido), sin diferenciación entre utilidades retenidas y retiradas, con una tasa que llegará al 25% en 2017 (y una tasa efectiva máxima del 35%), y ii) un sistema semintegrado, con una tasa diferenciada entre utilidades retenidas y retiradas, que llegará al 27% en 2018 (y una tasa efectiva máxima del 44,45%).</li> <li>- Se elimina el Fondo de Utilidades Tributables (FUT).</li> <li>- Disminuye la tasa máxima del impuesto a la renta personal del 40% al 35%.</li> <li>- Se establece un sistema simplificado único para las pymes (tributación sobre flujos de caja).</li> <li>- Se crean incentivos a la inversión para las pymes y se aumenta el plazo para pagar el IVA.</li> <li>- Disminuyen los topes para acogerse al régimen de renta presunta en el caso de las pymes de los sectores de la agricultura, la minería y el transporte.</li> <li>- Se grava la ganancia de capital por la venta de bienes raíces si se acumula en el tiempo una ganancia superior a 8.000 unidades de fomento (UF).</li> <li>- Se rebaja el límite de costo de la construcción de viviendas para acogerse al crédito especial del IVA.</li> <li>- Se grava con IVA la compraventa de viviendas nuevas o usadas cuando el vendedor es habitual (excepto de aquellas con subsidio estatal).</li> <li>- Se crean impuestos verdes a la emisión de fuentes fijas y a la venta de vehículos livianos nuevos.</li> <li>- Aumenta el impuesto específico al tabaco y se reduce su tasa ad valorem; se incrementan las tasas del impuesto a las bebidas alcohólicas (del 15% al 20,5% para vinos y cervezas, y del 27% al 31,5% para destilados) y a las bebidas azucaradas (del 13% al 18%).</li> <li>- Se duplican las tasas del impuesto de timbres y estampillas (la tasa máxima pasa del 0,4% al 0,8%), excepto en el caso de operaciones de créditos hipotecarios de viviendas DFL núm. 2.</li> </ul> </li> </ul>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se crea un impuesto extraordinario sobre la riqueza (para patrimonios netos superiores a 1.000 millones de pesos), con una tasa máxima del 1,15% en 2015, el 1% en 2016 y el 0,4% en 2017 (desaparece en 2018), junto con un impuesto complementario de normalización (en caso de activos omitidos y pasivos inexistentes).</li> <li>- Se establece una sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) que grava las utilidades superiores a 800 millones de pesos, del 5% en 2015, el 6% en 2016, el 8% en 2017 y el 9% en 2018.</li> <li>- Se mantiene el aumento del gravamen a los movimientos financieros (GMF), con una tasa del 4 por mil hasta 2018 (luego se reduce gradualmente y en 2022 se elimina).</li> <li>- Se amplía el descuento en el impuesto a la renta de las empresas por el IVA pagado en la adquisición e importación de maquinaria pesada para industrias básicas.</li> <li>- Se establece un descuento en el impuesto a la renta de las empresas de 2 puntos porcentuales del IVA pagado en la adquisición o importación de bienes de capital.</li> <li>- Se reducen los límites de ingresos y patrimonio para acceder al impuesto mínimo alternativo simplificado (IMAS) de empleados.</li> <li>- Se crea una contribución parafiscal (denominada diferencial de participación), con el fin de atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles.</li> </ul>



Cuadro III.5 (continuación)

País	Reforma
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificación de las fórmulas para el cálculo de la base imponible de las empresas mineras en el impuesto a los ingresos extraordinarios y los ajustes soberanos.</li> <li>- Nuevo impuesto a determinadas operaciones de crédito, con una tasa del 0,5%, cuya recaudación será destinada al financiamiento de la atención integral del cáncer.</li> <li>- Aumento de la tasa del impuesto a la renta de las empresas del 22% al 25% en caso de que la sociedad tenga accionistas o beneficiarios en paraísos fiscales o en regímenes de menor imposición y de las sociedades que no informen sobre la participación de sus accionistas.</li> <li>- Eliminación de ciertas exenciones y deducciones en el impuesto a la renta de las empresas.</li> <li>- Exoneración del impuesto a la renta de las empresas por diez años en el caso de inversiones nuevas y productivas (12 años en zonas fronterizas).</li> <li>- Estabilidad tributaria en ciertos contratos de inversión.</li> <li>- Alza en el impuesto al consumo especial (ICE) de cigarrillos.</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de un pago mínimo de impuesto sobre la renta del 1% sobre el activo neto.</li> <li>- Nuevo impuesto sobre las operaciones financieras, con una tasa del 0,25% sobre ciertas operaciones superiores a 1.000 dólares y una retención impositiva para el control de la liquidez del 0,25% sobre depósitos, pagos y retiros de efectivo que superen los 5.000 dólares.</li> <li>- Eliminación de la exención del impuesto sobre la renta para las imprentas.</li> <li>- Principales reformas al Código Tributario: aceptación de lineamientos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para la determinación de precios de transferencia, interrupción del plazo de la caducidad de la facultad fiscalizadora y mecanismos de control de equipos utilizados para pagos con tarjetas de crédito o débito.</li> <li>- Programa de moratoria fiscal de impuestos y derechos aduaneros.</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se crea un nuevo impuesto de entrada y salida por vía aérea de 15 dólares.</li> <li>- Se crea un impuesto sobre las líneas telefónicas móviles y fijas.</li> <li>- Aumenta el impuesto específico a la distribución de cemento.</li> <li>- Se incrementan las regalías por explotación minera y materiales de construcción.</li> <li>- Programa de moratoria fiscal.</li> </ul>
Honduras <sup>a</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de un impuesto mínimo sobre la renta con una tasa del 1,5% sobre los ingresos brutos.</li> <li>- Restablecimiento de la aportación solidaria, mediante una sobretasa del 5% (si la renta neta es superior a 1 millón de lempiras).</li> <li>- Se gravan los dividendos con una tasa del 10%.</li> <li>- Impuesto sobre el incremento del valor de propiedades inmuebles o plusvalía, con una tasa del 10%.</li> <li>- Eliminación de exenciones en el impuesto sobre la renta y de exoneraciones y franquicias aduaneras a la importación.</li> <li>- Aumento de la tasa general del IVA del 12% al 15% y en el caso de las bebidas alcohólicas, cerveza, cigarrillos y billetes de avión en clase ejecutiva del 15% al 18%.</li> <li>- Modificación de la canasta básica de bienes exentos de IVA y de los servicios exentos.</li> <li>- Aumento del impuesto a la importación de petróleo y derivados.</li> <li>- Programa de moratoria de impuestos municipales.</li> </ul>
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos: se establece un régimen para las empresas privadas que participan en las actividades de extracción y exploración de hidrocarburos y se crea el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.</li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de la alícuota del impuesto sobre la renta para no residentes por rentas de capital del 10% al 15%, y al 17% para operaciones con paraísos fiscales.</li> <li>- Prórroga de exoneraciones del impuesto sobre la renta a sectores productivos.</li> <li>- Incremento gradual de las contribuciones a la seguridad social: del 16% al 17% en 2014, al 18% en 2015, al 18,5% en 2016 y al 19% desde 2017.</li> </ul>
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de moratoria tributaria aplicable a todos los impuestos, aranceles, contribuciones y penalizaciones.</li> <li>- Restitución del sistema territorial en el impuesto sobre la renta.</li> </ul>

**Cuadro III.5 (conclusión)**

País	Reforma
Paraguay	- Generalización del IVA para el sector agropecuario, excepto para microproductores (vigencia desde 2015).
Perú	- Reducción de la tasa de retención del impuesto general a las ventas (IGV) del 6% al 3%. - Reducción del impuesto selectivo al consumo (ISC) para combustibles menos contaminantes. - Nuevo régimen especial de depreciación de edificios y construcciones para el impuesto sobre la renta, a una tasa de depreciación anual del 20% si se cumplen ciertas condiciones. - Recuperación anticipada del impuesto general a las ventas (IGV) para las microempresas que adquieran maquinarias y equipos (beneficio por tres años). - Reducción gradual de la tasa del impuesto sobre la renta de las empresas (al 28% en el período 2015-2016, al 27% en el período 2017-2018 y al 26% a partir de 2019). - Aumento de la tasa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos (al 6,8% en el período 2015-2016, al 8% en el período 2017-2018 y al 9,3% desde 2019). - Aumento de la cantidad de tramos del impuesto sobre la renta personal y modificación de tasas. - Reducción de la retención a trabajadores independientes (de cuarta categoría), del 10% al 8%. - Modificación de los convenios de estabilidad tributaria en el sector minero.
Uruguay	- Exención del IVA para suministro de electricidad en viviendas y servicios de telefonía fija a consumidores finales; tasa 0 para ciertos vegetales (desde el 1 de abril de 2014 hasta el 30 de junio de 2014). - Rebaja del IVA de 2 puntos porcentuales en las ventas a consumidores finales realizadas mediante instrumentos electrónicos (con rebajas adicionales transitorias). - Exoneración del IVA a los intereses de los préstamos otorgados a empresas de reducida dimensión económica. - Límite al beneficio de exoneración del impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE) por inversiones en activos fijos a los contribuyentes con ingresos inferiores a 10 millones de unidades indexadas.
Venezuela (República Bolivariana de)	- Impuesto sobre la renta personal de trabajadores en relación de dependencia: se gravan todos los ingresos y no solo los de naturaleza salarial. - Aumento de la alícuota adicional del IVA para consumo suentario (del 10% al 15%). - Eliminación del ajuste por inflación del impuesto sobre la renta de entidades financieras y de exenciones para cooperativas, asociaciones y fundaciones. - Aumento de la tasa del impuesto a las bebidas alcohólicas (excepto la cerveza): en el caso del vino del 15% al 35% y en el de otras bebidas alcohólicas del 15% al 50%.

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

<sup>a</sup> Se incluye la reforma tributaria contenida en el Decreto 278/2013, publicado en la Gaceta Oficial el 30 de diciembre de 2013, que entró en vigor el 1 de enero de 2014.

En el caso de Chile, en septiembre de 2014 se promulgó una amplia reforma tributaria con el objeto de mejorar el impacto distributivo del sistema tributario y aumentar la eficacia de la recaudación. Sus principales características en lo referente al impuesto sobre la renta son la creación de dos sistemas de tributación para las empresas (el sistema integrado y el semintegrado), la eliminación del Fondo de Utilidades Tributarias (FUT), la eliminación de la depreciación instantánea para grandes empresas y la tributación de las ganancias de capital en bienes raíces para sectores de altos ingresos. Además, se incluyeron incentivos a la inversión en la pequeña y mediana empresa. También se establece un alza gradual del impuesto sobre la renta empresarial, del 20% al 27% en el régimen semintegrado y hasta el 25% en el sistema integrado, con lo que la tasa efectiva máxima podría llegar al 44,45% y al 35%, respectivamente. En cuanto al IVA, se limita la franquicia para el sector de la construcción, al mismo tiempo que se grava con este tributo la compraventa de viviendas nuevas o usadas cuando el vendedor es habitual (con excepción de aquellas con subsidio estatal). La reforma contempla además la creación de impuestos verdes, a las emisiones de fuentes fijas y a la venta de vehículos livianos nuevos, y el incremento de los impuestos al tabaco y a las bebidas, y del impuesto de timbres y estampillas.

A fines de 2014, también se sancionaron reformas tributarias en Colombia y el Ecuador. En Colombia, los cambios principales fueron la creación de un impuesto extraordinario sobre la riqueza, que desaparecerá en 2018; el establecimiento de una sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), del 5% en 2015 (y luego del 6% en 2016, el 8% en 2017 y el 9% en 2018); el mantenimiento del aumento del gravamen a los movimientos financieros (GMF); la ampliación de ciertos beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta para la adquisición de bienes de capital, y la creación de una contribución parafiscal (denominada diferencial de participación), con el fin de atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles.

En la reforma del Ecuador se incluyen varias modificaciones, como el aumento de la tasa del impuesto a la renta de las empresas del 22% al 25% en caso de que la sociedad tenga accionistas o beneficiarios en paraísos fiscales o en regímenes de menor imposición y la eliminación de ciertas exenciones y deducciones en este tributo, entre otras medidas. Además, se creó un nuevo impuesto a determinadas operaciones de crédito, con una tasa del 0,5%, cuya recaudación será destinada al financiamiento de la atención integral del cáncer, y se incrementó el impuesto al consumo especial (ICE) de cigarrillos.

En Honduras, la reforma fiscal que entró en vigor el 1 de enero de 2014 permitió incrementar los ingresos tributarios, en particular los procedentes de impuestos indirectos<sup>16</sup>. Entre las nuevas medidas adoptadas destacan el aumento de la tasa general del IVA del 12% al 15% (y del 15% al 18% para las bebidas alcohólicas, cerveza, cigarrillos y billetes de avión en clase ejecutiva), así como la reducción del número de productos de la canasta básica exentos de ese impuesto. A su vez, se creó un impuesto mínimo sobre la renta; se restableció la aportación solidaria, con una sobretasa del 5%; se comenzó a gravar los dividendos, con una tasa del 10%; se eliminaron exenciones en el impuesto sobre la renta, y se estableció un impuesto sobre el incremento de valor de las propiedades inmuebles o plusvalía.

En los últimos meses de 2014, el Perú también aprobó una serie de medidas tributarias con el fin de promover el crecimiento económico. Entre ellas se destaca el establecimiento de un nuevo régimen de depreciación de edificios para efectos del impuesto sobre la renta y la recuperación anticipada del impuesto general a las ventas para las microempresas que adquieran maquinarias y equipos, así como la reducción gradual de la tasa del impuesto sobre la renta de las empresas, el incremento de la tasa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y el aumento de la cantidad de tramos en el impuesto sobre la renta personal, junto con modificaciones de sus tasas, entre otras.

Por su parte, en la República Bolivariana de Venezuela se reformó la Ley de Impuesto sobre la Renta para eliminar el ajuste por inflación que antes se permitía a las entidades financieras, así como poner fin a exenciones para cooperativas, asociaciones y fundaciones. Además, en el caso del impuesto a la renta que pagan los trabajadores en relación de dependencia, en virtud de la reforma se gravan todos los ingresos y no solo los de naturaleza salarial. En relación con las modificaciones efectuadas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se aumentó la alícuota adicional para los artículos de consumo suntuario, del 10% al 15%. En cuanto al impuesto a las bebidas alcohólicas, se incrementaron las tasas (excepto para la cerveza), en el caso del vino del 15% al 35% y en el de otras bebidas alcohólicas del 15% al 50%.

<sup>16</sup> Véase CEPAL (2014c).

Además de estos países, otros realizaron modificaciones a la legislación del impuesto sobre la renta. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia se aprobó una ley sobre precios de transferencia y en El Salvador se creó un impuesto mínimo con una tasa del 1% sobre el valor de los activos netos de las empresas, que sustituye el impuesto mínimo alternativo que se aplicaba a una tasa del 1% sobre los ingresos brutos y que había sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en noviembre de 2013. En Nicaragua se aumentó la alícuota sobre las rentas de capital de no residentes del 10% al 15%, e incluso al 17% para operaciones con paraísos fiscales, al mismo tiempo que se prorrogaron las exoneraciones del impuesto sobre la renta para los sectores productivos. En el Uruguay se limitó el beneficio de exoneración del impuesto a las rentas de las actividades económicas por inversiones en activos fijos únicamente a los contribuyentes cuyas rentas no excedan los 10 millones de unidades indexadas.

En cuanto al impuesto al valor agregado, además de las modificaciones mencionadas, se destaca el caso del Uruguay, donde como parte de la Ley de Inclusión Financiera se aprobó una rebaja de 2 puntos porcentuales del impuesto aplicado a las ventas a consumidores finales realizadas mediante instrumentos electrónicos y quedaron exonerados de este tributo los intereses de los préstamos otorgados a empresas de reducida dimensión económica. Anteriormente también se había establecido una exención del IVA para el suministro de electricidad en viviendas y para los servicios de telefonía fija a consumidores finales.

En algunos países se crearon nuevos impuestos. Es el caso de El Salvador, donde se estableció un impuesto sobre las operaciones financieras, con una tasa del 0,25% sobre ciertas operaciones, y una retención impositiva para el control de la liquidez del 0,25% sobre los depósitos, pagos y retiros de efectivo que superen los 5.000 dólares. En Guatemala se creó un nuevo impuesto de entrada y salida de pasajeros por vía aérea, de 15 dólares, y un impuesto sobre las líneas telefónicas móviles y fijas. En México, mediante la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se estableció el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.

Por otro lado, en varios países se implementaron amnistías fiscales durante 2014, ya sea para tributos nacionales o para impuestos a nivel subnacional, como ocurrió en la Argentina, el Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá.

## G. Reflexiones finales

A pesar de que el poder redistributivo de la política fiscal en América Latina es considerablemente mayor cuando se evalúa el efecto del gasto público social en educación y salud, en comparación con el efecto solo de las transferencias públicas en efectivo y de los impuestos directos, el impacto final de la política fiscal en la reducción de la desigualdad es aún limitado en la región, en especial si se lo compara con el que alcanzan los países de la OCDE.

Los resultados de este estudio demuestran que en la región los niveles de desigualdad promedio de los ingresos de mercado son levemente superiores a los valores medios de la OCDE e incluso hay países de América Latina en que la desigualdad de estos ingresos es menor que la registrada en las economías de ingresos altos. Sin embargo, los sistemas tributarios y el gasto social de la región tienen una menor efectividad a la hora de mejorar la distribución del ingreso

disponible. En América Latina, el coeficiente de Gini cae, en promedio, 9 puntos porcentuales después de los impuestos directos y las transferencias en efectivo y en especie, en comparación con una reducción de 23 puntos porcentuales en la OCDE y 26 puntos porcentuales como promedio de las 15 economías consideradas de la Unión Europea. De esta forma, el coeficiente de Gini del ingreso de mercado de América Latina, de un valor promedio de 0,51, pasa a un coeficiente de Gini del ingreso disponible extendido de 0,42 después del efecto de los sistemas fiscales.

Además, la gran diferencia respecto del poder redistributivo de la política fiscal entre los países latinoamericanos y las economías desarrolladas está dada por las transferencias en efectivo y los impuestos directos, ya que la caída del coeficiente de Gini ocasionada por la distribución del gasto en educación y salud es bastante similar en ambos grupos de países. En los países de la región, la disminución de la desigualdad por medio de transferencias públicas en especie supera a la obtenida a través de las transferencias públicas monetarias y los impuestos sobre la renta personal. En promedio, el coeficiente de Gini cae apenas 3 puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa, en tanto que la provisión pública de servicios de educación y salud lo reduce 6 puntos porcentuales adicionales. En los países europeos y en otras economías de la OCDE, el efecto redistributivo conjunto de las transferencias monetarias y del impuesto sobre la renta personal alcanza valores medios de 19 y 17 puntos porcentuales, respectivamente, mientras que la redistribución efectuada mediante el gasto público en especie se sitúa entre los 6 y los 7 puntos porcentuales.

Si solo se tiene en cuenta a la población en edad de retiro, se observa que los países de la OCDE presentan una mayor desigualdad de ingresos antes de la acción fiscal que los países de América Latina, pero después de los beneficios de la seguridad social y de otras transferencias e impuestos directos, la situación se revierte y el coeficiente de Gini se reduce alrededor de un 60% en la OCDE, mientras que en la región disminuye un 17%.

En síntesis, los resultados de este estudio sugieren que uno de los grandes desafíos que sigue enfrentando la región es mejorar el poder redistributivo de la política fiscal, tanto por medio de los impuestos como de los gastos, de manera de promover una mayor igualdad en la distribución del ingreso disponible y una mayor reducción de los niveles de pobreza.

Más allá de las claras diferencias entre países que se han ilustrado con los cálculos presentados, en promedio, dos tercios de la reducción del coeficiente de Gini de los ingresos de mercado en América Latina provienen de las transferencias públicas en especie (gasto público en educación y salud), el 21% se debe a las transferencias en efectivo (incluidas las pensiones públicas) y solo el 13% restante corresponde al efecto del impuesto sobre la renta y el pago de las contribuciones a la seguridad social. Esto indica que el impuesto sobre la renta personal constituye una de las principales áreas de la política fiscal que es necesario fortalecer y que, además, es importante garantizar el acceso de la población más vulnerable a servicios públicos de educación y salud que sean de buena calidad y comparables a los estándares internacionales.

En cuanto al primer desafío, las simulaciones aplicadas a las encuestas de hogares sobre potenciales reformas al impuesto sobre la renta personal muestran que existe espacio en la región para ampliar el poder redistributivo de este tributo. La equidad vertical mejora con la eliminación de los principales gastos tributarios, así como con un régimen de impuesto familiar. La aplicación de un impuesto estándar, sobre una base imponible amplia, incrementa aún más el papel redistributivo

del impuesto. En el caso hipotético de que los países de la región incrementaran hasta un 20% la tasa efectiva que paga el decil superior de la escala de ingresos, el efecto redistributivo del impuesto a la renta personal aumentaría en forma considerable. Si además la mayor recaudación así obtenida se redistribuyera hacia los deciles inferiores, la acción fiscal tendría un impacto significativo sobre el coeficiente de Gini.

La evaluación del efecto redistributivo de estas potenciales reformas demuestra la importancia de promover acciones dirigidas a combatir la evasión y la elusión fiscal (en especial, en el caso del impuesto sobre la renta personal); otorgar a las rentas de capital un tratamiento similar al aplicado a las rentas provenientes del trabajo; reducir los tratamientos preferenciales y rebajar el nivel de ingreso a partir del cual se aplican las tasas máximas, en concordancia con los rangos establecidos en otras regiones.

Además, si la mayor recaudación obtenida a través de estas medidas se destina a reforzar las transferencias que perciben los deciles de menores ingresos, se puede triplicar el efecto redistributivo de la política fiscal.

A fin de proveer más y mejores servicios a los hogares de menores recursos, en varios países de la región se necesita aumentar la carga tributaria de los sectores más ricos, ya que el hecho de contar con menores ingresos públicos condiciona el nivel del gasto público y de los programas sociales. En particular, es menester fortalecer la recaudación de aquellos tributos que gravan a los contribuyentes de acuerdo con su capacidad contributiva, como es el caso de los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad inmueble u otros bienes patrimoniales. Si bien con las reformas tributarias de los últimos años se ha ido avanzando en esa dirección, todavía existe una alta dependencia respecto de la tributación indirecta, al mismo tiempo que persisten problemas de incumplimiento impositivo, tratamientos preferenciales (principalmente a las rentas de capital), exenciones y otros beneficios fiscales que erosionan las bases tributarias de los impuestos directos.

Asimismo, es importante mejorar la eficiencia del uso de estos recursos: de acuerdo con los estudios existentes, América Latina cuenta con cierto margen para mejorar la calidad y la cantidad de los servicios de salud y educación con los recursos que actualmente se emplean. Según las mediciones disponibles, la eficiencia media del gasto en educación y salud es de alrededor del 80%, es decir, los sistemas educativos y de salud podrían producir un 20% más gastando lo mismo u obtener los mismos niveles de servicios con un costo un 20% menor<sup>17</sup>.

Además, como señala la CEPAL (2014b), el acceso a la salud y a la educación tiende a distribuirse más igualitariamente como consecuencia de los avances de los grupos más desaventajados, pero persisten brechas enormes en la calidad de dicho acceso y en los logros y aprendizajes. Por lo tanto, como se comprueba en esta investigación, dado que el gasto público en educación y salud está más concentrado en los estratos inferiores de la distribución del ingreso, es aún más relevante aunar esfuerzos para mejorar la calidad de estos servicios. Porque si las familias de ingresos más bajos reciben servicios de menor calidad que las personas de hogares de mayores ingresos, que pueden acudir al sector privado, se limitan las capacidades de los más pobres y se afecta su inserción futura en el mercado laboral y su posibilidad de generar mayores ingresos, ampliándose así la brecha de bienestar entre ambos grupos.

<sup>17</sup> Véase CEPAL (2014a).

Por otro lado, más allá del crecimiento del empleo que se ha producido en el último decenio y de la relativa mejora de su calidad, debido al aumento de la proporción de asalariados y la reducción del peso del empleo en sectores de baja productividad<sup>18</sup>, resulta importante disminuir los niveles de informalidad en la región y generar más empleos de buena calidad. De esta manera, una mayor proporción de la población podrá ocupar puestos de trabajo en sectores de mayor productividad, acceder a sistemas contributivos de salud y recibir mejores pensiones en el futuro, logros que contribuirían a reducir la desigualdad.

Como la distribución del ingreso “primaria” (anterior a la intervención del Estado) está determinada por diversas herencias de la riqueza tangible y material y del capital humano, la persistencia de la desigualdad en la región refleja la inexistencia de políticas capaces de modificar esta situación. Por supuesto, como lo ha enfatizado la CEPAL en su trilogía de documentos sobre la igualdad (2010, 2012c y 2014b), es menester desplegar múltiples iniciativas para el cambio estructural con igualdad. Pero, sin duda, las políticas fiscales redistributivas han de contribuir en el futuro a superar este estigma regional.

---

<sup>18</sup> Véase CEPAL (2014b).

## Bibliografía

- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014: hacia una mayor calidad de las finanzas públicas* (LC/L.3766), Santiago de Chile.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- (2014c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2632-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.15.II.G.2.
- (2013a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago de Chile.
- (2013b), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.
- (2013c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2581), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.2.
- (2012a), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.
- (2012b), “La medición de los ingresos en la encuesta CASEN 2011-R2” [en línea] [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/La\\_Medicion\\_de\\_los\\_Ingresos\\_CASEN\\_2011.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/La_Medicion_de_los_Ingresos_CASEN_2011.pdf).
- (2012c), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2011), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- (2007), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P/E), Santiago de Chile, octubre.
- CEPAL/IEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Estudios Fiscales) (2014), “Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea”, *Estudio*, N° 8, Serie Estados de la Cuestión, Programa EUROsocial.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París, OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL/CIAT (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) (2014), *Estadísticas tributarias en América Latina*, París, OECD Publishing.



## Anexo III.A1

### Principales reformas tributarias realizadas en los países de América Latina y el Caribe en los últimos años

Cuadro III.A1.1  
América Latina y el Caribe (19 países): principales reformas en el impuesto al valor agregado, 2009-2014<sup>a</sup>

País y años de las reformas	Cambio de la tasa	Bienes y servicios incluidos en la base imponible	Bienes y servicios excluidos de la base imponible
América Latina			
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2011 y 2013)			Primera fase de comercialización para los cooperativistas mineros (tasa 0). Exención para la importación de libros y tasa 0 para su venta.
Chile (2014)		Compraventa habitual de viviendas nuevas o usadas (excepto aquellas con subsidio estatal). Rebaja del límite para el crédito especial del IVA en la construcción de viviendas.	
Colombia (2012)	Simplificación de tramos y nuevo impuesto al consumo (del 4%, el 8% y el 16%).		Productos de la canasta familiar (tasa 0) y servicios de conexión y acceso a Internet exentos (2010).
Ecuador (2011 y 2012)		Servicios financieros: 12%.	Vehículos híbridos y eléctricos (tasa 0).
El Salvador (2009)		Servicios educativos y créditos fiscales delimitados. Nuevos conceptos de transferencias gravadas y de sujetos pasivos. Retención del 13% de IVA a no inscritos.	Intereses de instituciones financieras no domiciliadas, cotización patronal a administradoras de fondos de pensiones (AFP) y lotería nacional.
Guatemala (2012)		Centros educativos, contribuyentes exentos y pequeños contribuyentes delimitados.	Segunda venta de inmueble y siguientes (pasan a ser gravadas con impuesto al timbre).
Honduras (2010, 2011 y 2014)	Tasas mayores para ciertos bienes y servicios (telefonía, bebidas alcohólicas, cigarrillos, Internet y televisión por cable). Del 12% al 15% (tasa general) y en el caso de las bebidas alcohólicas, cerveza, cigarrillos y billetes de avión en clase ejecutiva, del 15% al 18%.	Operaciones nacionales (eliminación de la tasa 0).	Devolución del impuesto para consumos realizados con tarjeta de crédito. Modificación de la canasta básica de bienes exentos de IVA y de los servicios exentos.
México (2010 y 2013)	Del 15% al 16% (en la región fronteriza, del 10% al 11%, según la reforma de 2010).  Homologación del IVA en la frontera: del 11% al 16%.	Las ventas de chicle, mascotas y sus alimentos y el transporte público foráneo de pasajeros se gravan a la tasa general.  Bienes internados bajo regímenes aduaneros de importación temporal.	

**Cuadro III.A1.1 (conclusión)**

País y años de las reformas	Cambio de la tasa	Bienes y servicios incluidos en la base imponible	Bienes y servicios excluidos de la base imponible
<b>América Latina</b>			
Nicaragua (2012)		Compras del sector público y ciertos productos de la canasta básica.	Exportación de servicios (tasa 0).
Panamá (2010)	Del 5% al 7% y tasas mayores para bebidas alcohólicas y alojamiento (10%) y tabaco (15%).		Varios servicios y transporte internacional.
Paraguay (2013)		Generalización del IVA para el sector agropecuario, excepto microproductores.	
Perú (2011, 2012 y 2014)	Del 19% al 18%. Reducción de la tasa de retención del impuesto general a las ventas, del 6% al 3%.		
República Dominicana (2012 y 2013)	Del 16% al 18%.	Algunos productos de la canasta básica exentos y productos fitosanitarios.	Compra de viviendas de bajo costo (por un período de seis meses).
Uruguay (2012, 2013 y 2014)	Rebaja del IVA de 2 puntos porcentuales en las ventas a consumidores finales realizadas mediante instrumentos electrónicos.		Ventas realizadas con las tarjetas de débito Uruguay Social y BPS Prestaciones. Servicios de hoteles y restaurantes, y arrendamientos temporales de inmuebles y de autos para turistas extranjeros. Exención del IVA para suministro de electricidad en viviendas y servicios de telefonía fija a consumidores finales. Tasa 0 para ciertos vegetales (desde el 1 de abril de 2014 hasta el 30 de junio de 2014).
Venezuela (República Bolivariana de) (2009 y 2014)	Del 9% al 12%. Alícuota adicional para consumo suntuario: del 10% al 15%.		
<b>El Caribe</b>			
Barbados (2010 y 2012)	Del 15% al 17% (8,75% para el sector hotelero).		
Jamaica (2012)	Del 17,5% al 16,5%.	Algunos productos de consumo y electricidad de empresas.	Consumo de electricidad de personas naturales.
Saint Kitts y Nevis (2010)	Nuevo impuesto del 17% (10% para el sector turístico).		Bienes de consumo básico (tasa 0) y servicios médicos y educativos, transporte y medicinas (exentos).
Santa Lucía (2012)	Nuevo impuesto del 15% (el 8% para el sector hotelero).		Bienes de consumo básico.

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

<sup>a</sup> En texto destacado se señalan las medidas correspondientes a 2014.

Cuadro III.A.1.2

América Latina y el Caribe (19 países): principales reformas en el impuesto sobre la renta, 2007-2014<sup>a</sup>

País y años de las reformas	Cambio de la tasa	Ampliación de la base imponible	Reducción de la base imponible	Impuesto mínimo	Tributación internacional
América Latina					
Argentina (2013)	IRP: aumento de la percepción anticipada, un 35% sobre los consumos realizados en el exterior mediante tarjetas.	Eliminación de la exención a la compraventa de acciones y títulos que no cotizan en la bolsa; se gravan al 15%. Distribución de dividendos: 10%.	IRP: aumento del mínimo no imponible y de la deducción general. Deducción de la primera mitad del aginaldo (para remuneraciones inferiores a 25.000 pesos mensuales).		Eliminación de la exención que beneficiaba a los sujetos del exterior por la compraventa de acciones.
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007 y 2014)	IRE: alícuota adicional para la minería del 12,5%.	La base imponible se expresa en Unidades de Fomento de la Vivienda (UFV) en vez de dólares.	Regalía minera acreditable al impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE) (si los precios son bajos).		Regulación de PT.
Chile (2012 y 2014)	IRE: en el sistema semintegrado, alza gradual del 20% al 27% (tasa efectiva máxima del 44,45%); en el sistema integrado, alza gradual del 20% al 25% (tasa efectiva máxima del 35%). IRP: rebaja de tasas marginales, excepto en el tramo superior (2012). IRP: baja la tasa máxima del 40% al 35% (rige desde 2017).	Se elimina el Fondo de Utilidades Tributarias (FUT) y se establecen dos sistemas de tributación del IRE (integrado y semintegrado). Se elimina la depreciación instantánea para empresas grandes. Disminución de topes para acogerse al régimen de renta presunta. Tributación de ganancias de capital en bienes raíces para sectores de altos ingresos.	Crédito tributario por gasto en educación (hasta cierto monto). Incentivos a la inversión de las pymes. Tributación sobre ganancias de capital percibidas en el global complementario.		Adecuación de normas de PT. Eliminación del impuesto sobre la renta de servicios realizados en Chile por chilenos que viven en el extranjero. Exención del impuesto adicional a pagos al exterior por software.
Colombia (2012 y 2014)	IRE: del 33% al 25%, nuevo impuesto (impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) con tasa del 9%. Sobre tasa al CREE (para utilidades superiores a 800 millones de pesos): del 5% en 2015, el 6% en 2016, el 8% en 2017 y el 9% en 2018.			Impuesto mínimo alternativo nacional e impuesto mínimo alternativo simple. Se reducen los límites de ingresos y patrimonio para acceder al impuesto mínimo alternativo simplificado (IMAS) de empleados.	Adecuación de normas de PT.
Ecuador (2007, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014)	IRP: del 25% al 35% (tasa máxima y nuevos tramos). IRE: del 25% al 22% (en 2013). IRE: se aumentó del 22% al 25% si la sociedad tiene accionistas en paraísos fiscales (2014).	Eliminación de la tarifa reducida a instituciones financieras. Eliminación de ciertas exenciones y deducciones en el IRE.	Exoneración a ciertas inversiones nuevas. Deducciones adicionales por nuevos trabajadores y por adquisiciones de vehículos. Incentivos para ciertos exportadores. Exoneración por diez años para inversiones nuevas y productivas (12 años en zonas fronterizas).	Creación del impuesto sobre la renta único para la actividad productiva del banano: 2% sobre las ventas brutas.	

Cuadro III.A1.2 (continuación)

País y años de las reformas	Cambio de la tasa	Ampliación de la base imponible	Reducción de la base imponible	Impuesto mínimo	Tributación internacional
El Salvador (2009, 2011, 2013 y 2014)	IRP: del 25% al 30% (tasa efectiva, último tramo). IRE: del 25% al 30% (tasa máxima).	Límite a las exenciones de intereses y ganancias de capital en la venta de bienes inmuebles. Eliminación de la exención a títulos de valores: se gravan al 10%. Límite a deducciones personales. Distribución de utilidades: 5%. Eliminación de la exención del IRE para las imprentas.	IRP: aumento del mínimo exento y modificación de tramos. Incentivos fiscales para nuevas actividades y para promover la inversión.	Nuevo impuesto mínimo: 1% sobre el activo neto.	Impuesto sobre la renta de no domiciliados: del 25% al 30%. Adecuación de normas de PT. Reglas de subcapitalización. Referencia a no residentes de paraísos fiscales: del 20% al 25%.
Guatemala (2009 y 2012)	IRE: del 31% al 25%. IRP: de un rango entre el 15% y el 31% (con cuatro tramos) a tasas del 5% y el 7% (con dos tramos).	Renta y ganancia de capital: 10%, salvo en dividendos, en que rige un 5%. Eliminación del crédito por IVA a asalariados. Nueva normativa para costos y gastos deducibles.	IRP: aumento del mínimo exento asalariado.	Creación del impuesto de solidaridad.	Adecuación de normas de PT. Tasas para no residentes: 3%, 5%, 10%, 15% y 25%.
Honduras (2010, 2011, 2012, 2013 y 2014)	Aportación solidaria temporal: del 5% al 10% (hasta 2015). Ciertos rubros: del 10% al 25% (bienes muebles o inmuebles, minería y regalías). Se restablece sobretasa del 5% (si la renta neta es superior a 1 millón de lempiras).	Ganancias de capital, alquileres y excedentes de instituciones educativas: 10%. Condiciones para deducciones. Se derogan ciertas exoneraciones. Se gravan los dividendos, con una tasa del 10%.	IRP: aumento del mínimo exento.	Creación de un impuesto mínimo sobre la renta con una tasa del 1,5% sobre los ingresos brutos.	Regulación de PT. Nivelación de tasas de no domiciliados: 10%.
México (2007, 2010, 2011, 2012 y 2013)	IRE: del 28% al 30%. IRP: tres nuevos tramos superiores y elevación de su nivel máximo (del 30% al 35%).	Ganancias de capital en la bolsa y distribución de dividendos: 10%. IRE: se eliminan o acotan los tratamientos especiales o regímenes preferenciales. IRP: límite a las deducciones personales y reducción del ingreso exento por enajenación de casa habitación.	IRP: deducción del gasto en educación con un monto máximo según el nivel educativo.	El impuesto empresarial a tasa única (IETU) (17,5%) se elimina en 2013.	
Nicaragua (2009, 2012 y 2014)	Dividendos e intereses: 10%. Nueva clasificación de rentas gravables (trabajo, actividades económicas y capital).	IRP: aumento del mínimo exento para rentas del trabajo. Prórroga de exoneraciones a sectores productivos.	IRP: aumento del mínimo exento para rentas del trabajo. Prórroga de exoneraciones a sectores productivos.	Modificación de base: de activos totales a renta bruta anual. Para entidades bancarias, se sustituye el total de depósitos por ingresos brutos (1%).	Rentas de trabajo de no residentes: 20%. Adecuación de normas de PT. Referencias definitivas a no residentes: 15%. Aumento de la alícuota para no residentes por rentas de capital del 10% al 15% y al 17% para operaciones con paraísos fiscales.

Cuadro III.A1.2 (continuación)

País y años de las reformas	Cambio de la tasa	Ampliación de la base imponible	Reducción de la base imponible	Impuesto mínimo	Tributación internacional
Panamá (2009, 2010 y 2012)	IRE: del 27,5% al 25% y del 30% al 25% para ciertos sectores. IRP: de un rango entre el 7% y el 27% (con cinco tramos) a tasas del 15% y el 25% (con dos tramos).	Dividendos: un 10% y en regímenes especiales un 5%. Derogación de gastos deducibles y reducción de deducciones del IRP.	IRP: aumento del mínimo exento. Exoneración del impuesto sobre la renta para actividades agropecuarias o agroindustriales con cierto nivel de ingreso.		Adecuación de normas de PT (limitado a países con convenio de doble tributación).
Paraguay (2012)		Nuevo IRP: tasas del 10% y el 8%.			
Perú (2007, 2012 y 2014)	IRE: del 30% al 28% en el período 2015-2016 (27% en el período 2017-2018 y 26% a partir de 2019). IRP: aumenta el número de tramos y se modifican las tasas. Dividendos: del 4,1% al 6,8% en el período 2015-2016, al 8% en el período 2017-2018 y al 9,3% desde 2019.	Eliminación de exoneraciones a intereses y ganancias de capital. Ampliación del gravamen a dividendos.	Nuevo régimen especial de depreciación de edificios y construcciones, con una tasa de depreciación anual del 20% si se cumplen ciertas condiciones.		Adecuación de normas de PT. Nuevas normas sobre sociedades extranjeras controladas.
República Dominicana (2012 y 2013)	IRE: del 29% al 27% (2013-2015).	Gravamen sobre dividendos (incluidas las zonas francas) e intereses de residentes: 10%. Límite a la deducción de intereses y gastos en educación.	IRP: aumento del mínimo exento.	Se derogó el impuesto anual a los activos financieros productivos netos.	Adecuación de normas de PT. Revisión de referencias a no residentes.
Uruguay (2007, 2012, 2013 y 2014)	IRP: del 25% al 30% (tasa máxima).	Rentas del trabajo: tasas progresivas. Rentas del capital: tasa proporcional. Venta de acciones al portador: se deroga la exoneración y se gravan como las acciones nominativas al 12%. Se limita la exoneración del impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE) por inversiones en activos fijos.			
Venezuela (República Bolivariana de) (2013 y 2014)		IRP de trabajadores en relación de dependencia: se gravan todos los ingresos y no solo los de naturaleza salarial. IRE: eliminación del ajuste por inflación para entidades financieras y de exenciones para cooperativas, asociaciones y fundaciones.	IRE: exoneraciones para promover la inversión en la explotación minera y en proyectos mineros con China.		

**Cuadro III.A1.2 (conclusión)**

País y años de las reformas	Cambio de la tasa	Ampliación de la base imponible	Reducción de la base imponible	Impuesto mínimo	Tributación internacional
El Caribe					
Cuba (2012)		IRP: nuevo impuesto previsto (con un rango entre el 15% y el 50%, tasas progresivas). IRE: nuevo impuesto del 35% (50% para recursos naturales y un rango entre el 1% y el 9% de los ingresos brutos en casos especiales). Regímenes especiales: sector cooperativo no agropecuario (un rango entre el 10% y el 45%, tasas progresivas).	IRP: gasto deducible hasta el 10% del ingreso.	Sector agropecuario: un 5% de las ventas a acopiadoras o comercializadoras.	No residentes: 15%.
Guyana (2011)	IRE: del 45% al 40% (empresas comerciales) y del 35% al 30% (no comerciales).		IRP: aumento del mínimo exento.		
Jamaica (2012)	IRE: del 33,3% al 25% (excepto empresas reguladas, para las que rige el 33%).	Dividendos de residentes: 5%.			

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

<sup>a</sup> En texto destacado se señalan las medidas correspondientes a 2014. Se utilizan las siguientes abreviaturas: IRE: impuesto sobre la renta de las empresas; IRP: impuesto sobre la renta personal; PT: precio de transferencia.

Cuadro III.A1.3

América Latina y el Caribe (18 países): principales reformas en otros impuestos (excluidos el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta), 2007-2014<sup>a</sup>

País y años de las reformas	Tasas	Base imponible	Nuevos impuestos
América Latina			
Argentina (2013)	<p>Derechos de importación: se elevaron las alícuotas para ciertos bienes de consumo.</p> <p>Derechos de exportación: se redujo la alícuota efectiva sobre el sector de hidrocarburos.</p> <p>Impuesto a automóviles y motocicletas de alta gama, embarcaciones y aeronaves deportivas: del 10% a un rango entre el 30% y el 50%.</p>	<p>Monotributo: nuevas escalas, con un incremento del 100% en todos los tramos.</p>	
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009, 2010 y 2013)	<p>Alza del gravamen arancelario (35%).</p> <p>ICE: cigarrillos y bebidas alcohólicas: cambio de alícuotas.</p> <p>Se diferió temporalmente a 0% el arancel a la importación de diesel oil, tomate, trigo y morcajo.</p>	<p>Impuesto a la venta de moneda extranjera: se derogó el beneficio para las casas de cambio (pasan de pagar el 50% al 100%).</p>	<p>Creación del impuesto al juego (tasas del 30% y el 10%).</p> <p>Creación del impuesto a la participación en juegos (15%).</p>
Brasil (2013 y 2014)	<p>Impuesto sobre los productos industrializados (IPI): extensión de la reducción para vehículos (2013) y tasa 0 para ciertos azúcares de caña.</p> <p>Reducción de impuestos y tarifas a la energía eléctrica.</p> <p>Aumento de la tasa del impuesto a las transacciones financieras (IOF) para las transacciones de divisas realizadas con tarjetas de débito y cheques de viajero en el exterior, del 0,38% al 6,38%.</p> <p>Aumento de las tasas del impuesto sobre los productos industrializados (IPI) para vehículos de transporte de pasajeros.</p>	<p>Contribución al Programa de Integración Social (PIS)/ contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS): exención de la importación y venta de productos de canasta básica, etanol y ciertos hidrocarburos, y transporte público municipal.</p> <p>Impuesto a las operaciones financieras (IOF): exención del crédito para proyectos de infraestructura y compra de bienes de capital.</p> <p>Impuestos sobre la nómina: reducción para ciertas actividades.</p>	
Chile (2012 y 2014)	<p>Aumento y modificación de la composición del impuesto a los cigarrillos (2012 y 2014).</p> <p>Incremento de las tasas del impuesto a las bebidas alcohólicas y bebidas azucaradas.</p> <p>Reducción de la tasa máxima anual del impuesto de timbres y estampillas: del 0,6% al 0,4% (2012).</p> <p>Se duplican las tasas del impuesto de timbres y estampillas (la tasa máxima pasa del 0,4% al 0,8%).</p>		<p>Creación de impuestos verdes a la emisión de fuentes fijas y a la venta de vehículos livianos nuevos.</p>
Colombia (2010, 2013 y 2014)	<p>Nuevas tasas del impuesto al patrimonio: 2,4% y 4,8%.</p> <p>Extensión del arancel de importación con tasa 0 para productos industriales hasta 2015.</p> <p>Se mantiene el aumento del gravamen a los movimientos financieros (GMF) con una tasa del 4 por mil hasta 2018.</p>		<p>Creación de un impuesto extraordinario sobre la riqueza, con una tasa máxima del 1,15% en 2015, el 1% en 2016 y el 0,4% en 2017, junto con un impuesto complementario de normalización (en caso de activos omitidos y pasivos inexistentes).</p> <p>Creación de una contribución parafiscal, denominada diferencial de participación, con el fin de atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles.</p>
Costa Rica (2009 y 2013)			<p>Impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda, con tasas progresivas sobre el valor de los inmuebles.</p> <p>Impuesto de 25 dólares en cada exportación de mercancías que salen por un puesto fronterizo terrestre.</p>

Cuadro III.A1.3 (continuación)

País y años de las reformas	Tasas	Base imponible	Nuevos impuestos
América Latina			
Ecuador (2008, 2011, 2012 y 2014)	<p>Reducción al 0% del ICE para telecomunicaciones. El impuesto a la salida de divisas sube del 2% al 5%. Nuevo cálculo para el ICE de bebidas alcohólicas y cigarrillos. Nueva tarifa progresiva del ICE para vehículos híbridos y eléctricos. Modificación de la tarifa de los impuestos sobre los activos en el exterior.</p> <p><i>Alza del ICE para los cigarrillos.</i></p>	<p>Ampliación de la base del impuesto a la salida de dividendos (ISD) a todo pago realizado con recursos que se encuentren en el exterior, de personas naturales o sociedades domiciliadas en el Ecuador. Suspensión del ISD en transferencias o envíos efectuados hacia y desde el exterior relativos a importaciones de regímenes aduaneros especiales de mercancías para exportación.</p>	<p>Impuesto ambiental a la contaminación vehicular impuesto a las botellas de plástico no retornables: 0,02 dólares por unidad. Nuevo impuesto a determinadas operaciones de crédito con tasa del 0,5%.</p>
El Salvador (2009, 2013 y 2014)	<p>Nuevas tasas específicas por grado alcohólico y nuevas tasas ad valorem sobre alcohol y bebidas alcohólicas: 8%. Nuevas tasas ad valorem sobre bebidas no gaseosas ni alcohólicas: 5% (bebidas isotónicas, deportivas, jugos y otras) y 10% (gaseosas). Nueva tasa específica: 0,20 dólares por litro para bebidas energizantes o estimulantes. Aumento de la tasa específica para cigarrillos. Aumento de la tasa ad valorem para puros y habanos: del 39% al 100%.</p>	<p>Ampliación de la exención del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios para los propietarios de autobuses, microbuses y vehículos de alquiler.</p>	<p>Nuevo impuesto ad valorem al primer registro de vehículos: para vehículos automotores, del 1% al 8%; para vehículos navales, del 2% al 10%; para vehículos aéreos, del 2% y el 5%. Nuevo impuesto ad valorem a la venta de combustible sobre la base del precio internacional del petróleo. Nuevo impuesto sobre las operaciones financieras, con una tasa del 0,25% para ciertas operaciones y una retención impositiva para el control de la liquidez del 0,25% sobre depósitos, pagos y retiras de efectivo que superen los 5.000 dólares.</p>
Guatemala (2012, 2013 y 2014)	<p>Impuesto sobre la circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos (ISCV): aumentan las tasas y los valores mínimos según tipo de vehículo. Reducción del 50% del impuesto sobre la circulación de vehículos (2013). Aumento del impuesto específico a la distribución de cemento.</p>	<p>Nueva base imponible del impuesto sobre cigarrillos. Impuesto de timbres: se gravan la segunda y las siguientes transferencias de dominio de bienes inmuebles y se excluye la distribución de dividendos.</p>	<p>Se establece un impuesto específico a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres. Se crea un nuevo impuesto a la entrada y salida por vía aérea, de 15 dólares. Se crea un impuesto sobre las líneas telefónicas móviles y fijas.</p>
Honduras (2010, 2011, 2012, 2013 y 2014)	<p>Incremento del impuesto a la producción y consumo de cigarrillos. Aumento del impuesto a la importación de petróleo y derivados.</p>	<p>Modificación de la base del impuesto a los cigarrillos. Restitución del impuesto al activo neto ISC para la importación de vehículos: entre el 10% y el 60%. Sobretasa (ecofisa) para la importación de vehículos usados: entre 5.000 y 10.000 lempiras. Suspensión de exenciones, exoneraciones y franquicias aduaneras por 60 días.</p>	<p>Telefonía internacional. Olerías electrónicas, máquinas electrónicas fragamonedas. Se crean tarifas para transacciones financieras, telefonía móvil, sector minero, comidas y bebidas, casinos y cooperativas. Impuesto sobre el incremento de valor de propiedades inmuebles o plusvalía, con una tasa del 10%.</p>
México (2008, 2010, 2013 y 2014)	<p>Incremento de la tasa del impuesto a los depósitos en efectivo del 2% al 3% (2010). Incremento del impuesto especial de juegos y sorteos del 20% al 30%. Incremento del impuesto especial de bebidas alcohólicas y de tabacos labrados.</p>	<p>Se derogó el impuesto a los depósitos en efectivo (2013).</p>	<p>Impuesto a los depósitos en efectivo (2%) (2008). Creación del impuesto especial a las telecomunicaciones (3%). Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a la enlatación e importación de alimentos no básicos de alta densidad calórica, bebidas saborizadas y energizantes, plaguicidas y combustibles fósiles. Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.</p>



### Cuadro III.A1.3 (conclusión)

País y años de las reformas	Tasas	Base imponible	Nuevos impuestos
América Latina			
Nicaragua (2009 y 2012)	Aumentos de tasa para vehículos y del ISC para cigarrillos. Reducción gradual del ISC de ciertos productos.	Impuesto a los casinos: ampliación de los tipos de máquinas y aumento del impuesto. Eliminación de las exenciones en bebidas alcohólicas, tabacos, perfumes, joyas, cosméticos, aeronaves y yates de uso privado.	
Panamá (2010 y 2013)		Eliminación de la mayoría del impuesto al timbre. Modificación del arancel nacional de importación para proteger la producción de alcohol etílico.	
Perú (2007, 2008 y 2014)	Modificación de las tasas del ISC de combustibles, proporcional a la nocividad del combustible. Reducción de las tasas ad valorem para la importación de productos alimenticios. Reducción de los ISC para combustibles menos contaminantes.	Eliminación de la tasa del ISC del 10% a la importación de automóviles nuevos que utilicen gas natural o gasolinas como combustible.	
República Dominicana (2012)	Aumento de los impuestos especiales (alcohol, tabaco, hidrocarburos) con la introducción de un ad valorem.	Gravamen a la televisión por cable.	Introducción de un impuesto al patrimonio inmobiliario total de las personas físicas (1%).
Uruguay (2012 y 2013)	Incremento de las tasas máximas del impuesto específico interno (IMESI) para vehículos automotores.	Eliminación del IMESI a ciertos artículos de cuidado personal. Derogación del impuesto a la concentración de inmuebles rurales y modificación del impuesto al patrimonio para incluir a los productores agropecuarios cuyos activos superen cierto valor.	
Venezuela (República Bolivariana de) (2014)	Aumento de la tasa del impuesto a las bebidas alcohólicas (excepto la cerveza): en el caso del vino del 15% al 35% y de otras bebidas alcohólicas del 15% al 50%.		
El Caribe			
Jamaica (2012)			Impuesto del 0,2% sobre los activos de las instituciones financieras reguladas por el banco central y la Comisión de Servicios Financieros.

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

<sup>a</sup> En texto destacado se señalan las medidas correspondientes a 2014. Se utilizan las siguientes abreviaturas: ICE: impuesto al consumo específico o impuesto a los consumos especiales; ISC: impuesto selectivo al consumo.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)