



Documento de Enfoque

Revisión del Respaldo del BID a la Política y la Administración Tributarias 2007-2016



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2017**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-509

Enero 2017

ÍNDICE

I.	CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN	1
	A. Objetivos y diseño de los sistemas tributarios	1
	B. Sistemas tributarios en América Latina y el Caribe	2
	C. De cara al futuro	5
II.	LA LABOR DEL BANCO EN LA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIAS	6
	A. Documentos estratégicos	6
	B. Cartera de operaciones y conocimientos	7
III.	DISEÑO DE LA EVALUACIÓN	8
	A. Objetivos y alcance de la evaluación	8
	B. Preguntas de la evaluación	8
	C. Metodología y elementos básicos	9
IV.	EQUIPO DE OVE Y CRONOGRAMA.....	12

REFERENCIAS

I. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

A. Objetivos y diseño de los sistemas tributarios

- 1.1 **Aunque uno de los principales objetivos de la tributación es generar ingresos para financiar el gasto del gobierno en bienes y servicios, los impuestos también ejercen influencia en la asignación de los recursos, ayudan a mitigar fallas de mercado y afectan la distribución del ingreso.** Los sistemas tributarios no solo generan ingresos, sino que tienen repercusiones para el crecimiento sostenible e incluyente. Como pueden modificar los precios relativos, los impuestos afectan el comportamiento de particulares y empresas y, en última instancia, la asignación de los recursos de la economía. Los impuestos sobre la nómina o la mano de obra, por ejemplo, pueden incidir negativamente en los incentivos para trabajar en el sector formal (Mirrlees et al., 2011). Precisamente porque pueden crear distorsiones en el comportamiento económico, los encargados de formular políticas recurren a los impuestos cuando desean corregir fallas de mercado. Los impuestos pueden utilizarse, por ejemplo, para desincentivar el uso de contaminantes medioambientales y mitigar, de ese modo, la producción de externalidades negativas. Por último, los impuestos pueden redundar en la distribución del ingreso. Si bien los estudios subrayan que los programas de gasto suelen ser el instrumento más eficaz para redistribuir el ingreso, los impuestos pueden recaudar relativamente más de los deciles de ingreso más altos (progresividad) o recaudar relativamente menos de los deciles de ingreso más bajos (regresividad).
- 1.2 **Por consiguiente, tanto la eficiencia económica como la equidad son criterios fundamentales para diseñar la política tributaria.** Por una parte, la eficiencia económica exige diseñar estructuras impositivas neutras y sencillas que minimicen las distorsiones y el costo de recaudación (Mirrlees et al., 2011). Al respecto, hay tres principios ampliamente aceptados: la base tributaria debe ser la más amplia posible; el número de tasas impositivas debe limitarse y estas deben fijarse en el nivel más bajo posible dadas las necesidades de ingreso público; y el gasto tributario¹ debe ser lo más bajo posible (Bird, 2003a). Por otra parte, la justicia y la equidad exigen un grado de progresividad que a menudo se logra más eficazmente con tributos directos, sobre todo, por medio de los impuestos sobre la renta y la riqueza de las personas físicas. No obstante, el efecto distributivo de los regímenes tributarios depende de cómo se aplican en la práctica². Por ejemplo, las características regresivas de los tributos indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA), pueden reducirse eximiendo a los “bienes esenciales” de la cesta de consumo de los pobres. Puesto que es posible que estas exenciones reduzcan la eficiencia económica del sistema, en la práctica la eficiencia debe equilibrarse con la equidad.
- 1.3 **Asimismo, el diseño de la política tributaria debe tener en cuenta la capacidad de las entidades que administran el ingreso (la mejor política tributaria del**

¹ Los gastos tributarios son ingresos públicos que dejan de percibirse como consecuencia de regímenes preferenciales como los que otorgan desgravaciones, exenciones, recortes de las tasas, créditos fiscales y aplazamientos del pago de impuestos.

² Por ejemplo, aunque los impuestos indirectos como el IVA son generalmente más regresivos que los tributos directos, un IVA puede ser más progresivo que un impuesto sobre la renta de las personas físicas en el sentido en que recae en gran medida sobre un grupo limitado de asalariados (Bird, 2007).

mundo es de reducido valor si no puede aplicarse eficazmente (Bird 2003a)).

La tarea principal de toda administración tributaria es facilitar el cumplimiento y disuadir la evasión. Además de generar pérdidas de ingreso, el incumplimiento distorsiona la competencia (beneficiando a los que no cumplen) y compromete la equidad (Keen, 2015). Se considera que los sistemas tributarios sencillos —los de base amplia, reducido número de tasas y pocas exenciones— son más fáciles y económicos de administrar y supervisar. Hay cinco dimensiones más que son pertinentes para el cumplimiento. Los registros de los contribuyentes deben incluir información completa. Las autoridades tributarias deben atenerse a procedimientos transparentes y eficaces a efectos de determinar las obligaciones y las multas tributarias. Las autoridades tributarias deben ofrecer servicios adecuados a los contribuyentes. Los particulares deben estar dispuestos a cumplir sus obligaciones tributarias. Y las autoridades tributarias deben regirse por mecanismos institucionales apropiados. En este sentido, la gobernanza y la estructura gerencial de los organismos de recaudación revisten gran importancia: deben poder cumplir su cometido sin injerencia política, contar con personal adecuado y capacitado y tener una estructura orgánica definida (Keen, 2015).

- 1.4 **Por consiguiente, la eficiencia y eficacia administrativas de las entidades de recaudación son aspectos fundamentales de los sistemas tributarios.** La eficiencia administrativa reduce el costo de recaudar impuestos, en tanto que la eficacia se traduce en menores brechas de incumplimiento. Como los gastos administrativos no son cero, empero, el grado de incumplimiento óptimo también puede diferir de cero (Keen, 2015).
- 1.5 **Por último, la interacción entre las variables políticas y económicas también ejerce influencia en la política y administración tributarias.** Es voluminoso el número de estudios que explican por qué los gobiernos optan a veces por recaudar un nivel de ingreso insuficiente o por gastar excesivamente. Además del oportunismo de los encargados de formular políticas, los estudios señalan el efecto que ejercen la fragmentación política y los conflictos entre los diferentes grupos de interés (Talvi et al., 2005). La estructura de la economía (y el nivel de dependencia de productos básicos), así como el grado de descentralización, también afectan las opciones de la política fiscal³. En ese sentido, lo ideal es que los impuestos locales generen ingresos suficientes como para estabilizar el gasto local, sobre todo si los gobiernos subnacionales dependen de transferencias volátiles del gobierno central.

B. Sistemas tributarios en América Latina y el Caribe

- 1.6 **Pese a la diversidad regional, los sistemas tributarios de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe reúnen ciertas características en común y enfrentan restricciones similares. En primer lugar, son varios los regímenes que no han generado un nivel de ingresos acorde con el nivel de desarrollo del país.** En los últimos 25 años, el ingreso tributario ha aumentado significativamente en casi todos los países de la región, de 12,5% del PIB, en promedio, en 1990 a un promedio de 18,1% del PIB en 2014. Sin embargo, varios países distan mucho de alcanzar su potencial de ingresos y tienen niveles de recaudación inferiores a los de otros países comparables. Guatemala, El Salvador,

³ Véase una reseña de la economía política de la política fiscal en Eslava, Marcela, 2011. *The Political Economy of Fiscal Deficits: A Survey*, *Journal of Economic Surveys* Vol. 25, No. 4, páginas 645–673. Con respecto a la relación con los recursos naturales, véase Barma, Naazneen et al., 2012. *Rents to Riches: The Political Economy of Natural Resource-led Development*, Washington, D.C.: Banco Mundial, capítulo 4.

República Dominicana, Panamá y Paraguay tienen un ingreso tributario que asciende al equivalente de entre 10% y 15% del PIB, nivel inferior al de países con niveles de ingreso similares (Gráfico 1.1).

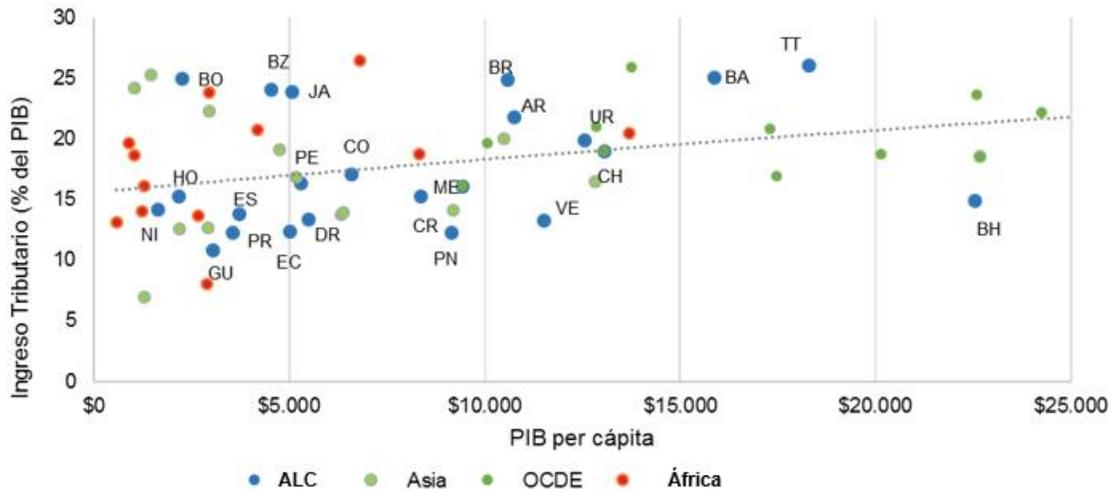
- 1.7 **En segundo lugar, en América Latina y el Caribe los sistemas tributarios presentan un sesgo hacia los impuestos indirectos, de reducido impacto redistributivo.** En los años noventa, muchos países de la región abrieron sus economías y redujeron las restricciones al comercio, lo cual se tradujo en cambios significativos en sus regímenes tributarios. Los ingresos generados por el IVA y otros impuestos sobre las ventas contrarrestaron los ingresos que dejaron de percibirse de los aranceles y se convirtieron en el principal instrumento de recaudación (salvo en los países del Caribe)⁴. En cambio, la región sigue siendo “alérgica” a los impuestos sobre la renta (Tanzi, 2000). La importancia relativa de los impuestos sobre el ingreso y la plusvalía se ha mantenido prácticamente constante desde los años noventa y es sustancialmente menor que en los países pertenecientes a la OCDE. Y, a diferencia de estos últimos países, los impuestos sobre la renta de las sociedades siguen siendo más importantes que los de las personas físicas, a pesar de que el efecto redistributivo de los impuestos sobre la renta de las sociedades no es evidente ya que las empresas pueden transmitir la carga a los consumidores incrementando el costo de los bienes y servicios que producen (Gómez-Sabaíni et al., 2012)⁵. Estas características ayudan a explicar el limitado efecto redistributivo de los impuestos en América Latina y el Caribe, así como el hecho de que la política redistributiva dependa casi exclusivamente del gasto público (Lustig, 2016 y Banco Mundial, 2013)⁶.

⁴ De hecho, el nivel de ingresos que genera el IVA es semejante al de los países que integran la OCDE (aproximadamente 6,1% del PIB, en promedio, en América Latina y el Caribe, frente a 6,6% del PIB en los países de la OCDE, en 2013) (OCDE, 2016).

⁵ Los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta de las sociedades han aumentado significativamente desde los años noventa en América Latina y el Caribe, generando un promedio de 3,4% del PIB.

⁶ El impacto redistributivo estimado de los impuestos en los países de la OCDE es, en promedio, 13 veces mayor que las estimaciones correspondientes a América Latina (Gómez-Sabaíni et al., 2012).

Gráfico 1.1 - Ingreso tributario e ingreso; 2007-2014



Fuente: OVE, sobre la base de OCDE (2016). *Revenue Statistics in Latin America, OCDE, Asia and Africa: Comparative Tables*; FMI (2016). *Government Finance Statistics*; BID y CIAT (2015). Presión fiscal equivalente de ALC; y Banco Mundial (octubre de 2016). Indicadores del desarrollo mundial.

Nota: Incluye el ingreso tributario de todos los niveles de gobierno, excluidas las contribuciones a la seguridad social. Los datos corresponden a promedios de 2007-2014 salvo en los casos de Brasil Venezuela, Australia, Japón, Polonia, Países Bajos, Corea, Indonesia, Malasia, China y Mongolia (2007-2013); Cabo Verde (2008-2009); Congo y Yemen (2007-2012); Tanzania (2013); Irán (2007-2009); Jordania (2008-2013) y Timor-Leste (2010-2013).

- 1.8 **Tercero, el gasto tributario y la aplicación de impuestos que crean distorsiones es generalizado y ello reduce las bases impositivas y perjudica la equidad y la eficiencia económica.** Desde los años cincuenta, los gobiernos de la región han procurado fomentar la inversión a través de incentivos fiscales que han reducido la equidad horizontal y la neutralidad del sistema tributario (Tanzi, 2008; BID, 2013). Aunque las reformas de los años noventa mejoraron la neutralidad tributaria y redujeron la importancia relativa de los impuestos selectivos, en la mayoría de los países se mantuvieron una serie de gastos tributarios que comprimieron las bases impositivas. Se estima, por ejemplo, que se pierde un 0,9% del PIB como consecuencia de incentivos por el lado del impuesto sobre la renta de las sociedades (Lora, 2012). Asimismo, a medida que los países en desarrollo intentaron incrementar el ingreso tributario, recurrieron a impuestos de fácil recaudación, como los que se aplican a las transacciones financieras y las exportaciones y que también crean distorsiones. En Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela, estos impuestos representan hasta el 5% del ingreso tributario total (BID, 2013).
- 1.9 **Cuarto, la tasa de incumplimiento tributario sigue siendo alta, lo cual es un indicador de la limitada eficacia de la administración tributaria.** Algunas de las tendencias recién señaladas son consecuencia de los altos niveles de incumplimiento, el establecimiento de impuestos que son fáciles de recaudar y de la creciente importancia del IVA. En los últimos años, muchos países de la región han adoptado, además, impuestos simplificados para empresas pequeñas y estrategias para controlar la evasión, por ejemplo, creando unidades encargadas de fiscalizar a los grandes contribuyentes. No obstante, persisten deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Por ejemplo, se estima que el nivel de

evasión tanto del impuesto sobre la renta a las personas físicas como del impuesto sobre la renta de las sociedades es de alrededor de 50% (BID, 2013). Ello se atribuye a varios factores, desde la alta informalidad de los mercados de bienes y servicios⁷ y los bajos niveles de moral tributaria, hasta la baja capacidad institucional de los organismos de recaudación y el complejo diseño de los impuestos (Gómez-Sabañi et al., 2012). Asimismo, hay considerable margen para mejorar la coordinación y el intercambio de información, sobre todo en los casos en que la administración de impuestos internos, aduanas y la seguridad social no están a cargo del mismo organismo.

- 1.10 **Por último, en varios países, la capacidad administrativa sigue siendo baja, sobre todo a nivel subnacional.** Pese a que la capacidad de las administraciones tributarias varía mucho de un país a otro, en conjunto se han vuelto más sólidas en los dos últimas décadas y sus costos administrativos, como proporción del ingreso, se sitúan actualmente en niveles semejantes a los de los países de la OCDE (1,4% en América Latina y el Caribe, frente a 1% en los países que integran la OCDE) (BID, 2013)⁸. No obstante, persisten deficiencias. A nivel nacional, la frecuencia con que se reemplazan sus autoridades máximas y la injerencia política siguen afectando el desempeño de los organismos de recaudación⁹. A nivel subnacional, la disponibilidad de funcionarios profesionales, tecnología y recursos financieros está a la zaga de los organismos nacionales. Se estima, por ejemplo, que, de realizarse ciertas mejoras en los organismos de recaudación en Brasil, el ingreso que generan los impuestos sobre la propiedad podría triplicarse (BID, 2013).

C. De cara al futuro

- 1.11 **Según el BID, “No hay reforma más importante para el crecimiento sostenible e incluyente de América Latina y el Caribe que la que tiene que producirse en los sistemas fiscales y tributarios de la región”** (BID, 2013). Entre 2001 y 2011, la región se benefició de un período de precios elevados para los productos básicos que se tradujo en crecimiento alto y un entorno macroeconómico relativamente estable. En ese contexto, muchos países de América Latina y el Caribe utilizaron amortiguadores fiscales y políticas anticíclicas para superar la crisis de 2008-2009. No obstante, a largo plazo será difícil sostener el aumento del gasto corriente, concretamente la proporción no atribuible al efecto de los estabilizadores automáticos, dada la disminución de la demanda de los productos básicos y el probable abandono en Estados Unidos de una política monetaria acomodaticia¹⁰. Ello proporciona una oportunidad para avanzar con la reforma tributaria en la región.
- 1.12 **En este contexto, una revisión de la función que el Banco ha ejercido para respaldar a los países América Latina y el Caribe en el ámbito de la política y**

⁷ Cabe señalar que la informalidad no es sinónimo de incumplimiento. Como se indica en M. Keen (2015), muchas empresas informales son tan pequeñas que no tienen ninguna obligación legal de pagar impuestos.

⁸ No obstante, debe tenerse en cuenta que el alcance de las actividades varía de una administración tributaria a otra. La mayor parte de estas entidades recauda únicamente impuestos internos, aunque algunas también supervisan la recaudación de los derechos aduaneros y las contribuciones a la seguridad social.

⁹ OVE llevó a cabo varias entrevistas con expertos tributarios de América Latina y el Caribe, y todos coinciden en que la frecuencia con que se reemplazan a las autoridades máximas y la injerencia política siguen siendo un desafío en la mayor parte de los países de la región.

¹⁰ Véase FMI, 2015. *Fiscal Policy in Latin America: Lessons and Legacies of the Global Financial Crisis*. Staff Discussion Notes No. 15/6

la administración tributarias es tanto pertinente como oportuno. Es útil hacer un balance de la experiencia acumulada por el Banco en la última década y extraer lecciones acerca del respaldo de la institución a la política y la administración tributarias¹¹.

II. LA LABOR DEL BANCO EN LA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIAS

A. Documentos estratégicos

- 2.1 **Estrategia del Banco:** En el marco del Séptimo Aumento General de Recursos en 1989 y, concretamente, en el marco del Octavo Aumento General de los Recursos del BID en 1994, el Banco identificó la reforma tributaria como ámbito clave de acción (documento AB-1704). En consonancia con el espíritu del Octavo Aumento, la Estrategia Institucional del BID de 1999 estableció la modernización del Estado como prioridad estratégica, lo cual dio paso a que se formulara en 2003 la Estrategia para la Modernización del Estado (documento GN-2235-1). En 2010, en el contexto del Noveno Aumento General de Recursos, el Banco fijó como una de sus metas de desarrollo incrementar la relación entre el ingreso tributario real y el potencial e instó a que se formulara una Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social. Dicha estrategia se formuló un año más tarde (documento GN-2587-4) e identificó la gestión y el financiamiento del sector público” y los registros para el crecimiento social y económico como dos componentes fundamentales. Dentro de estos componentes, la estrategia definió como objetivos principales mejorar la movilización del ingreso y fortalecer los registros civiles, de propiedad y los catastros. Las estrategias anteriores del Banco abarcaron la función del BID en la recaudación únicamente en forma tangencial.
- 2.2 **Documentos de Marco Sectorial:** Como parte de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social, el Banco preparó dos Documentos de Marco Sectorial: Descentralización y Gobiernos Subnacionales (documento GN-2813-3) en 2015 y Política y Gestión Fiscal (documento GN-2831-4) en 2016. En el primero se establece como principal meta del BID en el sector fomentar una gestión subnacional más eficaz y eficiente en América Latina y el Caribe, incluida la capacidad de recaudación. El segundo fija como principal objetivo del Banco en el sector promover la gestión de la política fiscal para fomentar un crecimiento robusto, estable, sostenible y equitativo. Dos de sus líneas de acción son “mejorar el diseño de la estructura de los sistemas tributarios, poniendo especial énfasis en su neutralidad, suficiencia, simplicidad, y progresividad” y la “modernización institucional y tecnológica de las administraciones tributarias”.
- 2.3 **Estructura del Banco:** Antes de la Realineación en 2007, la política y administración tributarias no tenían una esfera de acción dentro del Banco.¹² En 2007, se creó la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM) dentro del Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD), con lo cual los asuntos fiscales pasaron a tener una esfera propia en la labor de la institución. Algunas de las operaciones del

¹¹ En 2006, OVE realizó una evaluación de la función del Banco en el sector fiscal entre 1990 y 2004 (documento RE-317-2). Aunque dicha evaluación no se centró en la tributación, las pruebas empíricas parecen indicar que el Banco contribuyó a mejorar la eficiencia de los servicios fiscales relacionados con la modernización de la administración tributaria.

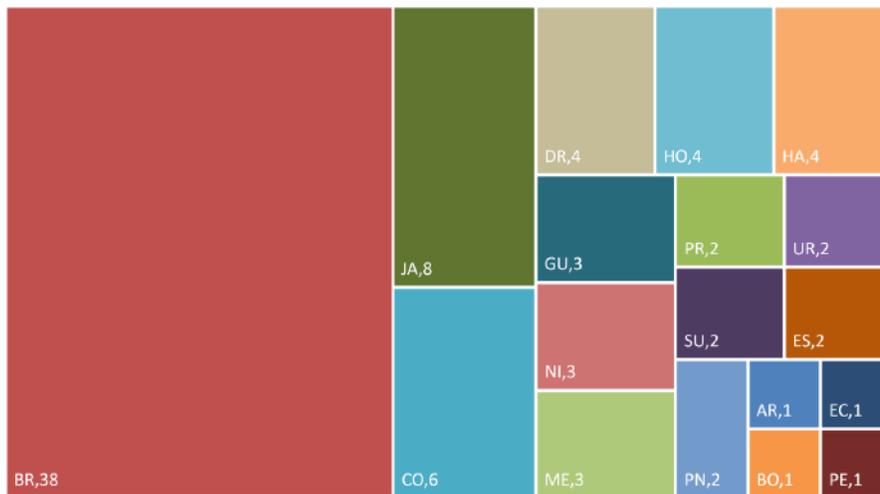
¹² Como parte de la reestructuración del Banco en 1994, se creó una Unidad Fiscal (INT/FIS), pero muchas otras divisiones funcionales siguieron administrando la mayor parte de los préstamos en apoyo de reformas de política (incluidos los que tenían como objetivo respaldar las reformas fiscales).

Sector de Integración y Comercio que tienen por objetivo mejorar la recaudación que genera el comercio exterior complementa la labor que realiza FMM.

B. Cartera de operaciones y conocimientos

2.4 Desde 2007, el Banco ha aprobado 87 préstamos (y 47 operaciones de cooperación técnica) que incluyen componentes de política o administración tributarias; el monto total de estos préstamos (incluidos los que tienen componentes tributarios o de otro tipo) fue de US\$10.500 millones, nivel equivalente a aproximadamente el 11% del financiamiento con garantía soberana que el BID concedió durante ese periodo. La gran mayoría de esta cartera abarca préstamos en apoyo de reformas de política y engloba a 18 países miembros prestatarios del BID (Gráfico 2.1). Brasil, México y Colombia son los países con los montos de aprobación más altos y, en conjunto, representan las dos terceras partes del financiamiento otorgado durante el periodo de evaluación. En varios países, incluidos Brasil, Colombia, Bolivia, Uruguay, Honduras, Suriname y Perú, el Banco ha trabajado tanto a nivel nacional como subnacional respaldando la capacidad de gestión del ingreso de los gobiernos estatales y municipales.

Gráfico 2.1. Número de préstamos con componentes de política o administración tributarias; 2007-2016



Fuente: OVE.

2.5 **El principal objetivo del Banco ha sido ayudar a los países a incrementar el ingreso tributario, principalmente por medio de mejoras de la administración tributaria.** La mayor parte de la labor del Banco se ha centrado en fortalecer la capacidad de las entidades de recaudación y el 36% de sus operaciones de financiamiento también han respaldado reformas de política (generalmente relacionadas con la modificación de la estructura tributaria).

2.6 **Además de su cartera de operaciones, el Banco ha producido de su labor en el terreno un extenso volumen de conocimientos.** OVE identificó en el repositorio de conocimiento institucional del BID 94 productos de conocimiento liderados por FMM en el ámbito fiscal, la mayoría relacionados con la política y la administración tributarias. Entre las publicaciones más destacadas cabe señalar los siguientes: Recaudar no basta: los Impuestos como instrumento de desarrollo, de

la serie Desarrollo en las Américas 2013, *Taxation and Latin American Integration*; y Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013.

III. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

A. Objetivos y alcance de la evaluación

3.1 **El objetivo de la evaluación es examinar la pertinencia, implementación y eficacia del respaldo del BID a la política y la administración tributarias durante la última década.** OVE evaluará la contribución del BID en el ámbito de la política y la administración tributarias, prestando especial atención a los impuestos internos¹³. Para contextualizar la labor del Banco en el ámbito del ingreso público, OVE proporcionará una reseña de la totalidad de la cartera fiscal que incluye, además, intervenciones de política macro-fiscal y del gasto, así como de gestión de las finanzas públicas. Los hallazgos de la evaluación procurarán identificar factores que afectan el éxito de los diversos tipos de intervención en diferentes contextos, y ofrecer recomendaciones sobre la forma en que el BID puede reforzar su respaldo a la política y la administración tributarias.

3.2 **OVE analizará al respaldo del BID en función de cuatro dimensiones interrelacionadas:**

- Equidad:** Acrecentar la progresividad y ampliar las bases impositivas de los sistemas tributarios.
- Eficiencia económica:** Simplificar y reducir las distorsiones de los sistemas tributarios.
- Capacidad administrativa:** Acrecentar el profesionalismo y la modernización tecnológica, y mejorar la gobernanza y la gestión de los organismos de recaudación, tanto a nivel nacional como subnacional.
- Eficacia:** Reducir el incumplimiento tributario.

3.3 **Como unidad de análisis se emplean los programas de país, es decir, el conjunto de intervenciones financieras y no financieras que tuvieron por objetivo mejorar la política y la administración tributarias del país.** El programa de país incluye la cartera de operaciones del Banco (préstamos de inversión, préstamos en apoyo de reformas de política y operaciones de cooperación técnica), así como los productos de conocimiento conexos.

B. Preguntas de la evaluación

Pertinencia:

1. ¿Hasta qué punto ha reflejado la distribución geográfica del respaldo del BID a la política y administración tributarias la distribución de las necesidades fundamentales de los países en materia tributaria?

¹³ La evaluación no tratará de medir la atribución, pues hacerlo de manera rigurosa es casi imposible desde un punto de vista metodológico. Incluso la aplicación de un método de control sintético no generaría un grupo de control que permita reproducir los casos contrafácticos puesto que todos los países comparables posibles en la región han llevado a cabo reformas fiscales en el período que abarca la evaluación. Además, otros socios de desarrollo han respaldado reformas en el campo fiscal al mismo tiempo que el BID, lo que no permite deslindar el impacto de las intervenciones del BID.

2. ¿Hasta qué punto se han alineado los objetivos de las operaciones relacionadas con los impuestos con los desafíos fundamentales de tipo tributario en los países estudiados?
3. ¿Hasta qué punto ha sido el respaldo del BID a la *política* tributaria congruente con el apoyo de la institución a la *administración* tributaria, y en qué medida ha complementado dicho apoyo el respaldo del BID a la política tributaria en los países estudiados?
4. ¿Hasta qué punto se ha alineado el diseño de las operaciones del Banco en los países estudiados con el acervo actual de conocimiento sobre prácticas óptimas en materia de política y administración tributarias, así como con el contexto específico de países en que se llevaron a cabo estas operaciones?
5. ¿Cómo ha equilibrado el Banco la equidad, la eficiencia económica, la capacidad administrativa y la eficacia en el diseño de estas operaciones?
6. ¿Ha empleado el Banco un conjunto adecuado de instrumentos para hacer frente a los desafíos de tipo tributario en los países estudiados?

Eficacia:

1. ¿Hasta qué punto han alcanzado sus objetivos las operaciones individuales en los países estudiados?
2. ¿Qué factores explican el éxito o el fracaso?
 - a. ¿Cuáles han sido los problemas de implementación confrontados por los proyectos del Banco?
 - b. ¿Cómo ha hecho frente el Banco a los problemas de implementación?
3. ¿Hasta qué punto se han conjugado las diversas operaciones del programa de país para avanzar en la consecución de los objetivos de tipo tributario del país en cuestión?
4. ¿Hasta qué punto ha complementado el programa implementado por el Banco el de otras instituciones financieras, como el FMI?

C. Metodología y elementos básicos

3.4 **La evaluación se basará en una revisión de la cartera y en una evaluación comparativa de la labor del Banco en siete países.** A fin de aprovechar las sinergias de diversas evaluaciones, OVE tendrá en cuenta todo hallazgo pertinente de otras evaluaciones recientes (por ejemplo, de las Evaluaciones de los Programas de País).

3.5 **Revisión de la cartera.** OVE llevará a cabo una revisión de la cartera en dos niveles. En primer lugar, a fin de contextualizar la labor del BID en el ámbito de la política y administración tributarias, el equipo identificará la totalidad de la cartera fiscal del Banco del período 2007-2016 (incluidas las intervenciones de política macrofiscal, tributaria y de administración tributaria, del gasto, así como de gestión de las finanzas públicas) y realizará un seguimiento de las actividades del Banco por ámbito temático y país. Segundo, OVE examinará la labor del Banco en el ámbito de la política y administración tributarias durante el período 2007-2016 sobre la base de los préstamos, las operaciones de cooperación técnica y los productos de conocimiento. Concretamente, el equipo analizará la relación entre el desempeño de todos los países miembros del BID, medido según indicadores clave

de ingreso y otros indicadores de tipo tributario¹⁴, y la distribución del respaldo que presta a través de sus operaciones.

- 3.6 ***Evaluaciones comparativas de los programas.*** Para profundizar el análisis de la pertinencia y eficacia del respaldo del BID a la política y administración tributarias, el equipo llevará a cabo siete estudios de casos en Jamaica, Colombia, Paraguay, Guatemala, Honduras, México y Uruguay (Cuadro 3.1). Estos siete países han recibido del Banco un nivel de respaldo importante en el ámbito de la política y la administración tributarias y representan diferentes regiones y niveles de ingreso (Cuadro 3.2 y Gráfico 3.1). Esta muestra representa la mitad del monto de financiamiento total otorgado y aproximadamente el 35% del número de préstamos que se aprobaron durante el período de evaluación en la cartera de ingresos. Brasil, otro país que ha recibido un alto nivel de respaldo del BID, se excluyó de la muestra porque el programa PROFISCO fue objeto de una revisión, a cargo de OVE, en la Evaluación del Programa de País (documento RE-482-1).
- 3.7 **Para cada país que será objeto de un estudio de caso, la evaluación analizará tanto el programa general del Banco en el ámbito de la política y la administración tributarias como operaciones individuales,** con miras a responder a las preguntas sobre pertinencia y eficacia enunciadas anteriormente.

¹⁴ Por ejemplo, la carga impositiva, los impuestos directos e indirectos como proporción del ingreso recaudado, la brecha tributaria, el gasto tributario como proporción del PIB, la tasa de evasión tributaria y los costos administrativos como proporción del ingreso recaudado, entre otros.

Cuadro 3.1 - Programas que se evaluarán en el ámbito de la política y la administración tributarias; 2007-2016 ¹⁵

Región	País	Préstamos de inversión	Préstamos en apoyo de reformas de política y préstamos programáticos en apoyo de reformas de política	Operaciones de cooperación técnica
Sudamérica	Uruguay	UR-L1038	UR-L1036*	UR-T1071 UR-T1103 UR-T1135
	Paraguay	PR-L1027 PR-L1035	-	PR-T1103
	Colombia	CO-L1125 CO-L1133 CO-L1155	CO-L1117 y CO-L1072 CO-L1142	CO-T1206 CO-T1283 CO-T1345
América Central	Honduras	HO-L1015 HO-L1108	HO-L1030 HO-L1103	HO-T1136 HO-T1188 HO-T1200 HO-T1220
	Guatemala	-	GU-L1008* GU-L1020 GU-L1064	GU-T1102 GU-T1174 GU-T1193 GU-T1221
	México	-	ME-L1090 ME-L1144 y ME-L1189	ME-T1138 ME-T1139 ME-T1222
Caribe	Jamaica	JA-L1039	JA-L1001, JA-L1010 y JA-L1014 JA-L1032 y JA-L1034 JA-L1038 y JA-L1051	JA-T1066

*Segundos préstamos de la serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política. A fin de completar el análisis, OVE también examinará las operaciones anteriores.

Cuadro 3.2 – Programas de país que se evaluarán, por región y nivel de ingreso; 2007-2016

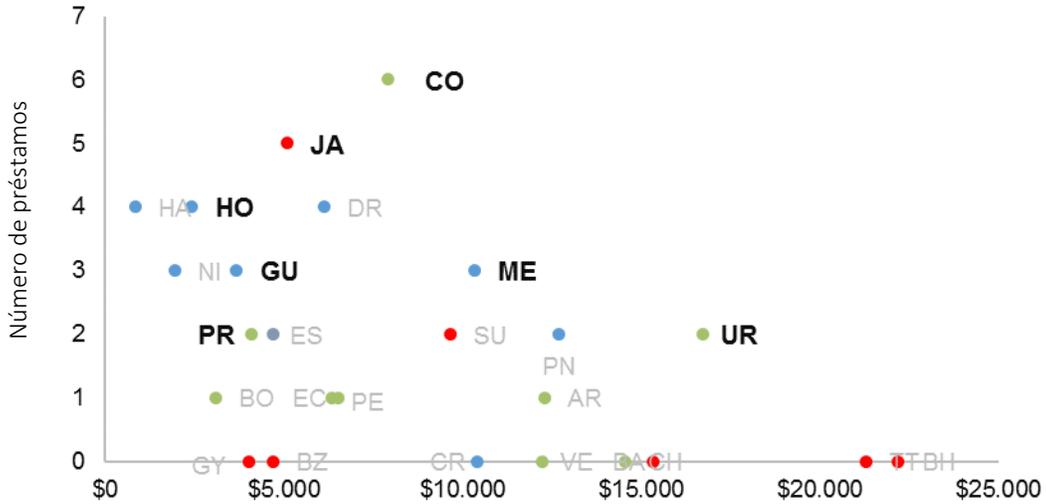
		PIB per cápita	
		Por debajo del promedio de América Latina y el Caribe	Por encima del promedio de América Latina en el Caribe
Región	Sudamérica	Paraguay Colombia	Uruguay
	América Central	Honduras Guatemala	México
	Caribe	Jamaica	-

Fuente: OVE, a partir de bases de datos del BID y el FMI.

Nota: Las cifras sobre el PIB per cápita corresponden a 2014 o 2013.

¹⁵ Hasta la fecha los proyectos CO-L1155, CO-L1125, CO-L1133 y HO-L1108 han desembolsado menos del 20% de los recursos; por consiguiente, OVE no podrá evaluar su eficacia.

Gráfico 3.1 – Programas de país que se evaluarán, por región y nivel de ingreso; 2007-2016



Fuente: OVE, a partir de bases de datos del BID y el FMI.

Nota: los colores indican los grupos de país del BID: Sudamérica (verde), América Central (azul) y Caribe (rojo). Las líneas punteadas indican los promedios de América Latina. Las cifras del PIB per cápita corresponden a 2014 o 2013. Por motivos de claridad se excluye Brasil

IV. EQUIPO DE OVE Y CRONOGRAMA

- 4.1 **Integran el equipo Juan Manuel Puerta y Agustina Schijman (cojefes de equipo), Pablo Alonso, Maria Jose Hernandez, Maria del Mar Carpanelli, Nadia Ramirez Abarca y Maya Jansson.** Asimismo, OVE contratará expertos para brindar respaldo técnico a las evaluaciones comparativas de los programas.
- 4.2 **A continuación, se indica el cronograma previsto de la evaluación:**

Actividad	Fecha
Versión preliminar para revisión de la Administración	junio de 2017
Presentación a SEC de la versión final	julio de 2017
Discusión en el Directorio Ejecutivo	agosto de 2017

REFERENCIAS

- Barreix, A. y F. Velayos, 2013. Hacia una Nueva Tributación Internacional. Una Visión desde América Latina y el Caribe. *Tribuna Fiscal: Revista Tributaria y Financiera*, 266 (2013).
- Bird, R. M y E. Zolt, 2003a. *Introduction to Tax Policy Design and Development*, documento presentado en el curso *Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries*, Banco Mundial, 28 de abril - 1 de mayo de 2003.
- Bird, R.M., 2003b. *Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the balance between Equity and Efficiency*. ITP Paper, No. 306, Rotman School of Management, Universidad de Toronto.
- CAF, 2012. *Public Finance for Development: Strengthening the Connection between Income and Expenditure*. Corporación Andina de Fomento.
- CEPAL, 2015. *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2015. Policy space and dilemmas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Fenochietto, R. y C. Pessino, 2013. *Understanding Countries' Tax Effort*. IMF Working Paper WP/13/244.
- Focanti, D., M. Hallenberg y C. Scartascini, 2013. Reformas tributarias en América Latina en la era de la democracia: una base de datos. Documento de trabajo IDB-WP-457. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gómez-Sabaíni, J. C. y J. P. Jiménez, 2012. *Tax structure and tax evasion in Latin America*. Macroeconomics of Development Series, number 118. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Gómez-Sabaíni, J. C. y D. Moran, 2013. *Tax policy in Latin America: Agenda assessment and guidelines for a second generation of reforms*. Macroeconomics of Development Series, number 133. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- Goñi, E., J. H. López y L. Servén, 2011. *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. World Development, Vol. 39, edición 9, págs. 1558-69.
- BID, 2006. Evaluación del Rol del BID en el Sector Fiscal. Documento RE-317-2, OVE, Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID, 2013. Recaudar no basta: los Impuestos como instrumento de desarrollo. A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora, editores. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID, 2015a. Documento de Marco Sectorial, Descentralización y Gobiernos Subnacionales. Documento GN-2813-3. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID, 2015b. Descentralizando los Ingresos Fiscales en América Latina: por qué y cómo. V. Fretes Cibils y T. Ter-Minassian, editores. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID, 2016. Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal. Documento GN-2831-3. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID/CIAT/CAPTAC-DR, 2012. Estado de la Administración Tributaria en América Latina: 2006-2010. BID/CIAT/CAPTAC-DR.

- BID/CIAT/CEPAL/OCDE. 2015. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2013. BID/CIAT/ECLAC/OECD.
- FMI, 2011. *Revenue Mobilization in Developing Countries*. Fondo Monetario Internacional.
- FMI, 2014. *Fiscal Policy and Income Inequality*. Fondo Monetario Internacional.
- FMI, 2015. *Current challenges in revenue mobilization: Improving tax compliance*. En: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/020215a.pdf>
- Mirrlees, J., A. Stuart, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles y J. Poterba, 2011. *The Mirrlees Review: Conclusions and recommendations for reform*. Fiscal Studies Vol. 32, number 3, pp. 331-59.
- Lora, E., 2012. Las Reformas Estructurales en América Latina: *Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Documento de trabajo IDB-WP-346. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lustig, Nora, 2016. *Fiscal Policy, Inequality and the Poor in the Developing World*. CEQ Working Paper No. 23. en http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Comparative/CEQ_WP_23_FscPollneg_Pov_Oct15_2016.pdf
- OCDE, 2015. *Tax Administration 2015. Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- OCDE, 2016. *Revenue Statistics in Latin America: Comparative tables (Edition 2016)*, OECD Tax Statistics (database). <http://dx.doi.org/10.1787/18633826-en>.
- Tanzi, V., 2000. *Taxation in Latin America in the Last Decade*. En: *Latin American Macroeconomic Reform: The Second Stage*. J. A. González, V. Corbo, A. Krueger, A. Tornell, editores. Chicago: University of Chicago Press.
- Banco Mundial. *Shifting gears to accelerated prosperity in Latin America and the Caribbean*. Documento del Banco Mundial 78507. Banco Mundial.