

Evaluación Sectorial y Temática

Evaluación Comparativa: Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias, 2007-2016

Evaluación Comparativa: Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias 2007-2016

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)
Septiembre 2017





Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/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-509-1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RECONOCIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 2. MARCO CONCEPTUAL | 5 |
| 3. SISTEMAS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE | 11 |
| A. Ingresos tributarios: Más ingresos para financiar gastos | 11 |
| B. Equidad: Mayor impacto distributivo de la distribución | 13 |
| C. Eficiencia económica: Reducción de los efectos distorsionadores de los impuestos..... | 15 |
| D. Eficacia administrativa: Reducción del incumplimiento | 17 |
| 4. RESPALDO DEL BID A LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS | 19 |
| A. Sinopsis de la cartera tributaria..... | 19 |
| B. Objetivos de la cartera tributaria | 24 |
| 5. DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EFICACIA | 31 |
| A. Política tributaria | 33 |
| B. Administración de ingresos | 40 |
| 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 49 |

NOTAS

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

Disponibles en www.iadb.org/evaluation

| | |
|-------------------|---|
| ANEXO I | Recuadros, Gráficos y Cuadros |
| ANEXO II | Metodología |
| ANEXO III | Enfoque Estratégico y Acuerdos Institucionales: Perspectiva Histórica |
| ANEXO IV | Estudio de caso: Colombia |
| ANEXO V | Estudio de caso: Guatemala |
| ANEXO VI | Estudio de caso: Honduras |
| ANEXO VII | Estudio de caso: Jamaica |
| ANEXO VIII | Estudio de caso: México |
| ANEXO IX | Estudio de caso: Paraguay |
| ANEXO X | Estudio de caso: Uruguay |

| | |
|-------|---|
| AECI | Agencia Española de Cooperación Internacional |
| CCLIP | Línea de crédito condicional para proyectos de inversión |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CIAT | Centro Interamericano de Administraciones Tributarias |
| DEI | Dirección Ejecutiva de Ingresos (Honduras) |
| DGI | Dirección General Impositiva (Uruguay) |
| DNA | Dirección Nacional de Aduanas (Paraguay y Uruguay) |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FMM | División de Gestión Fiscal y Municipal |
| GIZ | Agencia Alemana de Cooperación Internacional |
| INT | Sector de Integración y Comercio |
| ISR | Impuesto sobre la renta |
| IVA | Impuesto al valor agregado |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| OVE | Oficina de Evaluación y Supervisión |
| PBP | Préstamo programático en apoyo de reformas de política |
| RES | Departamento de Investigación y Economista Jefe |
| SAT | Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala) |
| SAR | Servicio de Administración de Rentas (SAR) |
| SECO | Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO) |
| SET | Subsecretaría de Estado de Tributación (Paraguay) |

Esta evaluación fue preparada por el equipo de proyecto encabezado por Agustina Schijman y Juan Manuel Puerta, en el que participaron Pablo Alonso, Maria del Mar Carpanelli, Nadia Ramirez Abarca, Maria Jose Hernandez, Claudia Figueroa y Patricia Sadeghi, bajo la dirección de Cheryl Gray. También fueron fundamentales para esta evaluación los consultores externos Ali Khadr, Carlos Silvani, Juan Carlos Di Tata, Patricio Castro y Thomas Reichmann. Esta evaluación no hubiese sido posible sin la colaboración de un sinnúmero de personas. El equipo agradece sinceramente a muchos funcionarios de gobierno y personal de proyectos en Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay y Uruguay, quienes gentilmente cooperaron con el equipo de OVE, brindando su tiempo para proporcionarnos información y sus opiniones sobre los programas que se analizan en este documento. El equipo quisiera expresar su reconocimiento a la Gerencia del BID, en particular a la División de Gestión Fiscal y Municipal, por sus valiosos aportes durante todo el proceso.



Dada la índole multisectorial de los temas fiscales, una primera contribución de la evaluación es identificar el universo de proyectos con componentes tributarios y extraer conclusiones al respecto a nivel de todo el Banco.

© BID

Resumen Ejecutivo

En este trabajo evaluamos la pertinencia, la implementación y la eficacia de las intervenciones en materia de política y administración tributarias respaldadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (el BID o el Banco) en el último decenio (2007-2016). Para evaluar la pertinencia, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) identificó y examinó todas las operaciones financieras y no financieras aprobadas durante el período que tenían un componente de política tributaria o administración de ingresos. Dada la índole multisectorial de los temas fiscales, una primera contribución de la evaluación es identificar el universo de proyectos con componentes tributarios y extraer conclusiones al respecto a nivel de todo el Banco. OVE también consideró el importante volumen de productos de conocimiento y actividades de difusión patrocinadas que el Banco ha generado sobre el tema de la tributación. Además de realizar una revisión documental y un análisis general de la pertinencia de la cartera, OVE comparó el papel que desempeñó el Banco en siete países (Colombia, Jamaica, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Uruguay) a fin de evaluar la pertinencia del diseño, la ejecución y la eficacia. Estos países representan un equilibrio entre diferentes niveles de desarrollo, cargas tributarias y regiones geográficas, y constituyen una proporción considerable de las actividades de financiamiento del Banco.

El respaldo del BID a la política tributaria y la administración de ingresos se inserta en una cartera fiscal más amplia, en la cual el Banco ha combinado su labor en materia de tributación con la gestión del gasto público y aspectos macrofiscales. Desde 2007, el Banco ha aprobado 150 préstamos “fiscales” por un total de US\$15.100 millones, o sea, el equivalente a 15% del total de financiamiento con garantía soberana. La gran mayoría de estos préstamos se originaron en la División de Gestión Fiscal y Municipal, e incluían actividades relacionadas con política tributaria y administración de ingresos, gestión de las finanzas públicas o aspectos macrofiscales (la calidad y la composición del gasto fue un tema menor en la cartera que se identificó). Dos tercios de esos préstamos incluían componentes de política tributaria y administración de ingresos (la “cartera de política tributaria y administración de ingresos”). Gran parte del respaldo financiero a temas tributarios (80%) se ha proporcionado mediante préstamos en apoyo de reformas de política, aunque la mayoría de los préstamos eran para proyectos de inversión (58%). En su mayoría, los 50 proyectos de cooperación técnica con componentes de política tributaria y administración de ingresos respaldaron otras operaciones, pero la cartera también incluye proyectos de cooperación técnica independientes. Además de la contribución operativa, el Banco ha generado cada vez más productos de conocimiento y patrocinado más actividades de difusión.

Esta amplia cartera de operaciones financieras y no financieras muestra que el Banco ha acumulado una importante experiencia en política tributaria (y en menor grado en administración de ingresos) y se ha posicionado como un asesor de confianza. Desde la realineación del BID, el Banco ha puesto un mayor énfasis estratégico y operativo en la tributación. OVE percató en las entrevistas de que hay un consenso en cuanto a que el Banco ha robustecido su labor técnica y fortalecido su reputación en cuestiones fiscales, reputación que ha dado lugar a una alianza implícita con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en especial en Centroamérica y el Caribe. Asimismo, el Banco ha logrado establecer relaciones informales y duraderas con la mayoría de los países. En este sentido, uno de los principales hallazgos de OVE es que parte del valor agregado y la eficacia del Banco procede de su asistencia informal y su asesoramiento técnico ad hoc, que por lo general también se financia de manera ad hoc y con altos costos de transacción. Estos esfuerzos fácilmente pueden pasar inadvertidos, pero son cruciales porque han ayudado a posicionar a la institución como un asesor de confianza. Sin embargo, cabe mencionar dos advertencias. La primera es que la pericia interna del BID está más orientada hacia la política tributaria, de manera que el Banco depende particularmente de consultores externos en el ámbito de la administración de ingresos. En segundo lugar, la reputación del BID en temas fiscales es relativamente reciente y depende mucho de personal clave, de tal modo que una rotación de ese personal podría modificar súbitamente el papel y la capacidad del BID.

Los componentes tributarios de los préstamos del BID están orientados, en general, a elevar los ingresos tributarios, un objetivo muy pertinente. El Banco se ha centrado en países con menor capacidad para generar ingresos (especialmente en Centroamérica),

dado que un nivel de ingresos tributarios inferior a entre 13% y 15% del PIB se considera incompatible con un aumento sostenido del PIB real. Además, muchas de las intervenciones del Banco relacionadas con la política tributaria y administración de ingresos han sido posteriores a una crisis, con miras a aumentar los ingresos para colocar el presupuesto del sector público en una trayectoria más sostenible y evitar así los costos económicos y sociales de las dificultades macroeconómicas. El Banco también ha destinado grandes esfuerzos para mejorar la capacidad de generar ingresos a nivel subnacional, sobre todo en América del Sur, como parte de una estrategia para fortalecer la recaudación de impuestos sobre la propiedad y depender menos de las transferencias del gobierno central.

Ha sido menos frecuente que se consideren explícitamente las disyuntivas entre los objetivos en materia de ingresos y otros objetivos de política, aunque parece que las implicaciones de las reformas en lo que respecta a la equidad y eficiencia han recibido un reconocimiento implícito. Si bien son pocos los proyectos que han incluido la equidad o la eficiencia económica como objetivos, a menudo puede preverse que las reformas a los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad y las reducciones en los gastos tributarios mejoren la equidad o la eficiencia. En algunos productos de conocimiento del Banco se han analizado de manera más explícita las disyuntivas entre estos objetivos. En términos más generales, muchos expertos sostienen que es más eficaz abordar las preocupaciones relativas a la equidad a través del gasto en el presupuesto.

El énfasis en incrementar los ingresos, principalmente fortaleciendo la capacidad de las entidades de recaudación (administración de ingresos) y ampliando las bases tributarias (política tributaria), ha sido congruente con las prioridades de los países y las prácticas óptimas. Se estima que los países de América Latina dejan de percibir 6,3% del PIB de la región debido a los gastos tributarios y al incumplimiento. Por consiguiente, la ampliación de la base tributaria y el fortalecimiento de las entidades de recaudación son enfoques sumamente pertinentes. Sin embargo, en algunos países fue menor la pertinencia del diseño de los proyectos debido a problemas de gobernanza de larga data. Era poco probable que, por su diseño, las reformas técnicas respaldadas en algunos países con poca capacidad tuviesen un impacto significativo porque se soslayaron las principales restricciones vinculantes para mejorar la capacidad de recaudación de impuestos. Además, en algunos casos los diagnósticos de los proyectos podrían haberse fortalecido mediante un análisis más a fondo de los temas de gasto.

En términos generales, hubo un uso congruente de los instrumentos: los préstamos en apoyo de reformas de política apoyaron principalmente la reforma de la política tributaria y los préstamos de inversión financiaron gastos en creación de capacidad. Pero todavía se puede lograr una mayor complementariedad entre los proyectos de política tributaria y los de administración de ingresos. En lo que se refiere a la administración de ingresos, se observó una marcada preferencia por los préstamos de inversión, aunque

las medidas relativas a la administración tributaria también recibieron respaldo de préstamos en apoyo de reformas de política. Cuando se empleaba este último tipo de préstamo, era importante contar paralelamente con una operación de cooperación técnica o préstamos de inversión para sustentar la ejecución de las reformas, un aspecto que no siempre recibió suficiente atención. De hecho, es cuestionable la pertinencia de incluir condiciones relativas a la administración de ingresos en préstamos en apoyo de reformas de política sin que exista una operación de cooperación técnica o un préstamo de inversión asociados, sobre todo en países con capacidad e ingresos más bajos. Solo en Honduras, Jamaica y Uruguay el Banco respaldó un “programa tributario”. Por otra parte, dado que los estudios de caso de OVE indican que los clientes valoran mucho los conocimientos especializados del BID sobre la implementación de reformas, adquiridos gracias a la experiencia recogida en otros países de la región, parece haber margen para que el Banco promueva una mayor cooperación horizontal y aproveche mejor el uso de la cooperación técnica “intrarregional”.

A pesar de su actividad en países grandes y pequeños de América Latina y el Caribe, el papel del Banco parece variar según las características de los países. En países más avanzados, el BID es considerado un socio que puede proporcionar conocimiento específico (en un determinado segmento) y, en algunos casos, un vehículo para facilitar el consenso y dar el sello de aprobación. En Brasil, Colombia y México, por ejemplo, el Banco ha apoyado el diseño y la implementación de sistemas de facturación electrónica para la recaudación (a nivel nacional o subnacional dependiendo del país). En países menos avanzados, el Banco ha tenido un papel más directo, participando activamente en la reestructuración de las entidades recaudadoras y ayudando a elaborar legislación.

La ejecución de préstamos de inversión se vio afectada por prolongadas demoras, que en algunos casos volvieron obsoleto el diseño. Incluso en relación con los préstamos de inversión del Banco en general, la ejecución de préstamos con componentes tributarios suele ser más lenta, sobre todo cuando se trata de componentes que respaldan reformas de las entidades recaudadoras. Como consecuencia, las extensiones de los préstamos con componentes tributarios son mayores que el promedio del Banco. En algunos casos, las dificultades en la ejecución se explican en parte por una coordinación insuficiente entre las divisiones del Banco y fallas de diseño, aunque por lo general la mayoría de las dificultades se deben a los prolongados procesos de adquisiciones y contrataciones y la resistencia al cambio dentro de las entidades tributarias. En vista de que estas reformas están sujetas al factor tiempo y tienen un carácter político, una ejecución lenta aumenta las probabilidades de perder la implicación del gobierno y, por ende, las oportunidades para el cambio. En aquellos casos en que cambiaron las prioridades, el Banco mostró flexibilidad para adaptar los préstamos a las necesidades cambiantes de los países.

En lo que concierne a los resultados, el apoyo del BID ayudó a Jamaica y a Uruguay a llevar a cabo reformas importantes —y en general exitosas, pese a las dificultades de ejecución— de política tributaria y administración de ingresos, pero en los otros

cinco países los resultados han sido limitados. En Jamaica, la reforma de 2013 —que contó con el respaldo del FMI y del BID— redujo excepciones y dispensas tributarias, lo que dio lugar a un aumento de la recaudación y mejoras en la eficiencia económica del sistema tributario. También se observan señales de que el BID ha contribuido al progreso de la administración tributaria: hubo una reducción del incumplimiento y un aumento de auditorías y servicios en línea para los contribuyentes. En Uruguay, también en el contexto de un programa con el FMI, el Banco respaldó la reforma tributaria de 2006 2007, que implementó el primer sistema tributario dual en América Latina y el Caribe y racionalizó la estructura impositiva, mejorando apreciablemente la equidad del sistema. De manera paralela, la participación del Banco fue esencial para modernizar la oficina de recaudación tributaria, lo que redundó en mayores capacidades de control y auditoría y, a la larga, en un mayor cumplimiento. En los otros países los resultados han sido en general moderados.

Hay cuatro aspectos de los programas de Jamaica y Uruguay que parecen haber contribuido a la eficacia del BID. En primer lugar, el rápido aprovechamiento de las oportunidades y el hecho de trabajar con organizaciones que asumieron el papel de “adalides de la reforma” sirvieron para promover las reformas. En cambio, en Honduras y Guatemala, la falta de implicación del gobierno o una franca oposición limitaron la obtención de resultados positivos. En segundo lugar, en general las reformas han sido más eficaces cuando se abordaban en conjunto la política tributaria y la administración de ingresos en el marco de un programa de reforma integral y con una coherencia interna. En tercer lugar, el Banco y el FMI establecieron alianzas implícitas en Jamaica y Uruguay. Ha habido una coordinación incluso mayor en el contexto de un programa respaldado por el FMI, lo que probablemente refleje el hecho de que los organismos multilaterales tienen más peso en momentos de necesidades fiscales acuciantes. Por último, una labor sostenida de largo plazo, que incluye el diálogo de política y las operaciones de cooperación técnica, demostró ser un elemento clave.

La capacidad para lograr consenso, sobre todo con el sector privado, contribuyó a la eficacia y la sostenibilidad de las reformas. Dado que las reformas tributarias son tan políticas como técnicas, la incapacidad para lograr consenso en el transcurso del tiempo y la prevalencia de intereses creados pueden socavar las reformas. Esto subraya el hecho de que las reformas tributarias están sujetas al factor tiempo y que la participación del BID a menudo tiene que extenderse más allá de la vigencia de un proyecto.

La sostenibilidad tendió a ser menos probable en el contexto de instituciones débiles con una rendición de cuentas deficiente. Las reformas de política tributaria y administración de ingresos son necesarias, pero no suficientes, para incrementar los ingresos públicos. Se requieren también otros elementos, como instituciones complementarias sólidas (por ejemplo, el poder judicial) y un sistema de pesos y contrapesos para evitar actos ilícitos (como la corrupción). En los países donde las instituciones de gobierno eran más débiles tendían a producirse cambios de rumbo en la política tributaria y deterioro de las entidades tributarias.

El apoyo a la reforma de la política tributaria y la administración de ingresos, como ocurre con las reformas en general, exige una labor basada en relaciones, lo que no es del todo coherente con el modelo basado en proyectos con el que opera el Banco. Las políticas y los procedimientos del Banco se han ajustado a un modelo específico de proyecto, con cronogramas de ejecución, productos y resultados claramente definidos. El apoyo del BID a los procesos financieros y de adquisiciones agrega valor, y los incentivos al personal y las asignaciones presupuestarias se basan en aprobaciones de proyectos y desembolsos. No obstante, las reformas de política y los procesos de creación de capacidad —incluidos los de política tributaria y administración de ingresos— requieren, en general, un tipo de apoyo diferente. Dado que las reformas de política enfrentan complejos retos de economía política, evolucionan en forma no lineal y están particularmente sujetas al factor tiempo, el respaldo del Banco debe apoyarse en un modelo basado en relaciones y apuntalado por su reputación técnica, conocimiento y fiabilidad. Con todo, aun utilizando el modelo basado en proyectos, el Banco ha logrado mejorar su reputación, conocimiento y fiabilidad en materia tributaria en el período que abarca esta revisión.

Con base en los hallazgos de la evaluación, OVE presenta cuatro recomendaciones específicas y una de carácter más general:

- Seguir trabajando para entender y abordar las disyuntivas de las reformas fiscales. En vista de que América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, se debería hacer un esfuerzo para que los productos de conocimiento y el diálogo de política del Banco en el ámbito fiscal aborden sistemáticamente la equidad y las necesidades de eficiencia e ingresos, ya sea mediante políticas tributarias o de gasto. Además, siempre que sea posible, en los proyectos del Banco se deben reconocer las implicaciones que las reformas tributarias a las que se presta apoyo tienen para la equidad y la eficiencia.
- Apoyar el papel de asesor de confianza asegurando que internamente se cuente con pericia suficiente y sostenible en materia de política tributaria y administración de ingresos. Ello puede implicar el fortalecimiento de los conocimientos técnicos internos sobre administración de ingresos, a la vez que se sigue recurriendo a consultores especializados que aporten conocimientos específicos según se requiera. Dado que la dotación de personal de la organización influye en el papel de asesor de confianza, el Banco tendrá que establecer planes de capacitación y transición para asegurar que ese papel se mantenga aunque haya rotación de personal.
- Fomentar una mayor cooperación entre las autoridades tributarias de América Latina y el Caribe. El Banco debe desempeñar una función clave en lo que respecta a propiciar la colaboración de los países más avanzados de la región (así como de los estados y municipios de mayor capacidad) para que intercambien conocimientos con las administraciones tributarias de lugares menos desarrollados. En esta tarea,

se recomienda un mayor uso de la cooperación técnica intrarregional. Asimismo, debería reforzarse la alianza con el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias para facilitar el intercambio de prácticas óptimas.

- Seguir procurando sinergias entre el apoyo del Banco a la política tributaria y la administración de ingresos. Por lo general, para fortalecer un sistema tributario se requieren reformas de política y cambios en las instituciones a cargo de su implementación. Aunque quizá no sea posible que en todos los países el Banco apoye simultáneamente ambos rubros, o no lo soliciten las autoridades, la institución debería seguir buscando oportunidades para brindar un apoyo sincronizado mediante una combinación adecuada de préstamos en apoyo de reformas de política, préstamos de inversión y operaciones de cooperación técnica reembolsable y no reembolsable.
- Adaptar los procesos y procedimientos del Banco para facilitar un respaldo continuo y de más largo plazo a los clientes. El papel de asesor de confianza y el acompañamiento —dos de las fuentes identificadas de valor agregado del BID en materia de política tributaria y administración de ingresos— exigen que el personal del Banco dedique tiempo a actividades de generación de conocimiento, se mantenga presente en el diálogo de política y siga apoyando el proceso de reforma incluso después de que concluya una operación del BID. Para ello, el Banco debería estudiar usos nuevos o ampliados de los instrumentos a fin de facilitar una labor continua y a más largo plazo, como los programas de asistencia técnica reembolsable con una identificación inicial menos específica de los resultados previstos. Además, el Banco también debería reconsiderar los incentivos que se brindan al personal para reconocer y retribuir mejor el papel de asesor de confianza.



En la evaluación se combina la identificación y el estudio documental de la cartera de política tributaria y administración de ingresos en todo el Banco con un análisis en profundidad del papel del BID en siete países.

© BID

1 Introducción

Se necesitan ingresos tributarios suficientes para financiar gastos públicos esenciales para el crecimiento económico. Aunque su principal propósito es captar ingresos para financiar el gasto del gobierno, la tributación también puede emplearse para mejorar la equidad, atender externalidades y promover objetivos tales como dirigir las inversiones hacia ciertos sectores.

Pese a la importancia de la tributación para el desarrollo de América Latina y el Caribe, no fue sino recientemente que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) reforzó sus enfoques estratégicos y operativos con respecto a la política tributaria y administración de ingresos. En sus primeros 30 años, el BID prestó apoyo en temas tributarios mediante operaciones de cooperación técnica no reembolsable, sobre todo a través de instituciones regionales¹. La operación de cooperación técnica típica se centraba en diagnósticos de sistemas tributarios, la capacitación en política tributaria y administración de ingresos, y la actualización de los códigos de procedimientos impositivos (Oficina de Evaluación y Supervisión, 2008). A principios de los años noventa, después de la crisis de la deuda latinoamericana y en el contexto de un proceso de liberalización y reforma, el Banco determinó, para empezar, que el tema de política tributaria y administración de ingresos era una prioridad estratégica. Se centró en el financiamiento para reformas por medio de préstamos en apoyo de reformas de política y subrayó que el aumento de los ingresos era un medio para superar los desafíos fiscales de carácter estructural que afrontaban los países de la región².

Resultó difícil transformar prioridades estratégicas en lineamientos prácticos para priorizar y realizar operaciones. Después del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco, se aprobaron varios marcos de referencia y estrategias sectoriales, pero el Banco todavía no contaba con una estrategia clara en el ámbito fiscal (BID 1996, 2003)³. El compromiso con la política tributaria y la administración de ingresos se reforzó con el Noveno Aumento (2010), que instó a la introducción de sistemas tributarios eficaces y socialmente equilibrados, e incluyó como uno de los objetivos de desarrollo regional incrementar la relación entre los ingresos tributarios reales y los potenciales (AB-2764).

En ese contexto, el Banco aprobó la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social, que, si bien más específica que documentos previos, solo establecía algunos objetivos deseados y no analizaba las disyuntivas ni criterios específicos para priorizar las intervenciones. Los primeros marcos de referencia explícitos para la labor del Banco en cuestiones fiscales, con directrices específicas sobre política tributaria y administración de ingresos, se formularon en 2015 (Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales, GN 2813-3) y en 2016 (Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal, GN 2831 3).

Desde 2007 el Banco ha renovado su estructura organizacional y ha conformado una importante cartera fiscal. Ante la falta de una visión estratégica, durante la mayor parte de su existencia hasta 2006, la política tributaria y la administración de ingresos no tenían una esfera de acción dentro del Banco⁴. En 2006, el Banco realineó su estructura y creó una unidad dedicada a temas fiscales: la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM). La mayoría de las operaciones de política tributaria y administración de ingresos están concentradas en FMM, aunque otras unidades ocasionalmente emprenden proyectos que inciden en temas impositivos. Por ejemplo, el Sector de Integración y Comercio (INT) generalmente encabeza proyectos que afectan la recaudación de impuestos en la frontera. En los 10 años transcurridos desde 2007, el Banco ha aprobado 150 préstamos “fiscales” por un total de US\$15.100 millones, es decir, el equivalente a 15% del financiamiento total con garantía soberana aprobado. Dos tercios de esas operaciones incluían componentes de política tributaria y administración de ingresos.

Habida cuenta de la expansión de la cartera de política tributaria y administración de ingresos y del reciente deterioro fiscal en la región, el momento es propicio para hacer una evaluación de 10 años de labor del BID en esos temas. Esta evaluación es oportuna por varias razones. En primer lugar, se prevé una mayor demanda de apoyo financiero y técnico del BID en un contexto de desaceleración del crecimiento económico desde 2012, bajos precios de los productos básicos y deterioro de las cuentas fiscales. En segundo lugar, la última vez que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) examinó aspectos fiscales fue en 2008 (documento RE 317 2), y desde entonces se ha modificado la estructura del Banco y su trabajo en este ámbito se ha expandido significativamente.

En este estudio se evalúa la pertinencia, la ejecución y la eficacia de las intervenciones del BID en materia de política tributaria y administración de ingresos desde 2007. Se enfoca en la parte de las finanzas públicas correspondiente a los ingresos y no evalúa el respaldo del Banco a la mejora de la gestión de las finanzas públicas, la calidad y la composición del gasto público ni aspectos macrofiscales (Gráfico 1.1). Además, este informe abarca únicamente la porción que corresponde a impuestos en el ingreso fiscal total, de tal modo que excluye las aportaciones a la seguridad social y los ingresos no tributarios (como las regalías derivadas de la explotación de recursos naturales)⁵. Para poner en contexto el análisis de la labor del Banco, OVE comienza examinando la literatura pertinente sobre política tributaria y administración de ingresos (Capítulo II) y los principales retos para la tributación en la región (Capítulo III). Los hallazgos más

importantes se concentran en los Capítulos IV y V. Para evaluar la pertinencia de los objetivos, OVE examina las características principales de la cartera tributaria aprobada entre 2007 y 2016 (Capítulo IV). Para medir la pertinencia del diseño, la ejecución y la eficacia, la evaluación se enfoca en siete estudios de caso de países y observa, entre otras cosas, qué progreso se ha logrado en relación con los resultados previstos y los elementos que determinan la eficacia (Capítulo V).

En la evaluación se combina la identificación y el estudio documental de la cartera de política tributaria y administración de ingresos en todo el Banco con un análisis en profundidad del papel del BID en siete países. En vista de la índole multisectorial de los temas fiscales, la evaluación contribuye en primer lugar a identificar el universo de proyectos con componentes tributarios y extraer conclusiones a nivel de todo el Banco a ese respecto. La revisión de la cartera abarca todas las operaciones con componentes de política tributaria o administración de ingresos aprobadas en el período 2007-2016. La cartera está compuesta principalmente por proyectos dirigidos por FMM, pero también incluye proyectos preparados por la División de Capacidad Institucional del Sector Público, la División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras, INT y otras unidades del Banco con componentes encaminados a incrementar los ingresos tributarios. Después del análisis de la cartera vienen siete estudios de caso en los que se evalúa la implementación y la eficacia del Banco en diferentes contextos. Los países analizados en los estudios de caso (Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay y Uruguay) representan un equilibrio entre los diferentes niveles de desarrollo, carga tributaria y regiones geográficas, y constituyen una proporción considerable de la labor de financiamiento del Banco (54% del financiamiento y 37% del número total de préstamos con componentes de política tributaria y administración de ingresos). Solo un país con un amplio programa de política tributaria y administración de ingresos (Brasil) no fue objeto de un estudio de caso en profundidad porque su programa general (PROFISCO) ya ha sido evaluado (documento RE 482 1).

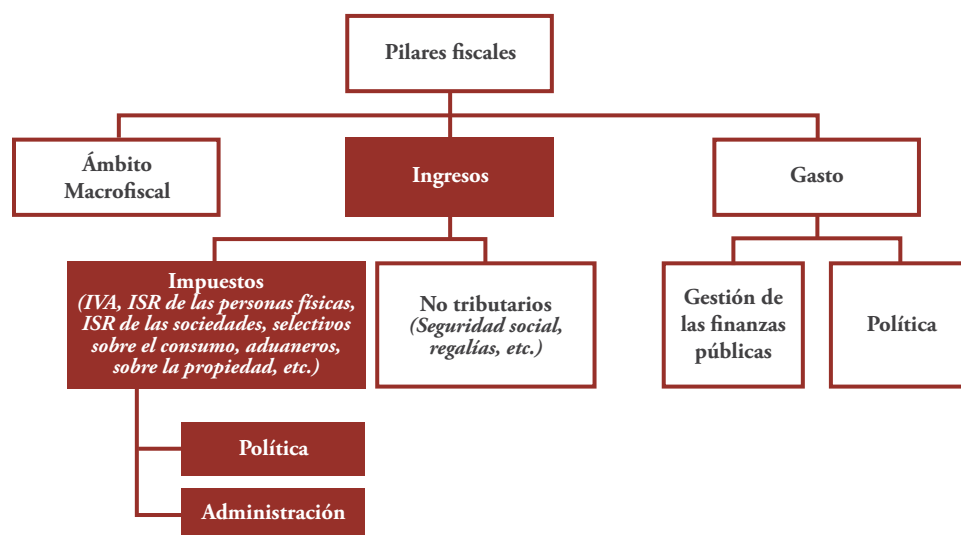


GRÁFICO 1.1

Pilares fiscales y alcance de la evaluación

Las celdas marrones ilustran los temas que se cubren en esta evaluación



2

Precisamente porque los impuestos pueden crear distorsiones en el comportamiento económico, los responsables de la formulación de políticas pueden recurrir a la política tributaria para influir en los precios de actividades específicas. Por otra parte, la política tributaria también puede emplearse para subsidiar bienes y servicios que tienen externalidades positivas, como la inversión en investigación y desarrollo.

© BID

2 Marco Conceptual

El propósito primordial de la tributación es captar ingresos para financiar el gasto del gobierno. Se necesita captar ingresos tributarios suficientes para financiar los gastos públicos cruciales para el crecimiento económico, como el gasto en atención de la salud, educación e infraestructura. Por lo tanto, el sistema tributario ideal podría definirse como aquel que recauda ingresos esenciales (como lo define el principio de suficiencia) sin recurrir a un endeudamiento público insostenible y sin afectar la actividad económica (como lo define el principio de neutralidad) (Tanzi y Zee 2001).

Además de generar ingresos, los impuestos pueden utilizarse para corregir o mitigar fallas del mercado, en especial las externalidades. Precisamente porque los impuestos pueden crear distorsiones en el comportamiento económico, los responsables de la formulación de políticas pueden recurrir a la política tributaria para influir en los precios de actividades específicas. Se citan a menudo ejemplos como los impuestos sobre los combustibles fósiles —que se gravan para compensar el costo de la contaminación— y los impuestos selectivos sobre el consumo de cigarrillos y alcohol, que se gravan para compensar los costos de la atención de la salud. Por otra parte, la política tributaria también puede emplearse para subsidiar bienes y servicios que tienen externalidades positivas, como la inversión en investigación y desarrollo (Atkinson y Stiglitz 1976).

La tributación también puede utilizarse para promover objetivos concretos, como orientar la inversión hacia sectores específicos. Los gobiernos pueden tener preferencia por sustentar o expandir un sector económico determinado por razones estratégicas (por ejemplo, la producción agrícola) o económicas (por ejemplo, un sector industrial incipiente) (Melitz 2005; Slaughter 2004). Para citar un ejemplo, al subir el precio de los bienes importados dentro del país, los aranceles podrían

favorecer a la industria local. De la misma manera, las exoneraciones temporales de impuestos, los créditos fiscales para fomentar la inversión y las provisiones para depreciación son instrumentos comunes de política para estimular la inversión privada, aunque su eficacia está abierta al debate.

En una corriente de la literatura sobre el tema también se propone el uso de la tributación para redistribuir el ingreso y la riqueza, aunque existe un acuerdo generalizado sobre la mayor eficacia de las políticas de gasto público para lograr ese objetivo. Recientemente, el papel de los impuestos en la distribución del ingreso volvió a ocupar un lugar central en la agenda política y de investigación (por ejemplo, Diamond y Saez 2011; Atkinson 2015; Piketty 2014). Aun así, en gran parte de la literatura (Prasad 2008; Cubero y Vladkova Hollar 2010) se ha subrayado que los programas de gasto público constituyen el instrumento más eficaz para redistribuir el ingreso. En opinión de estos autores, la principal contribución de los impuestos para reducir la desigualdad del ingreso es el financiamiento de medidas de gasto orientadas a la redistribución. Las políticas tributarias —según sostienen— son más limitadas que los programas de gasto porque no pueden incrementar directamente el ingreso de la población pobre, aunque desde luego pueden reducir el ingreso de los ricos. Además, como los impuestos sobre la renta y sobre la riqueza tienden a desempeñar un papel relativamente pequeño en los países en desarrollo (porque en realidad afectan a los asalariados que trabajan en el sector formal) y hay complejidades asociadas a la economía política de las reformas tributarias, los países en desarrollo pueden encontrarse en una posición más débil para utilizar la tributación a fin de redistribuir el ingreso (Bird y Zolt 2003).

Independientemente de las metas específicas que se propongan, toda estrategia de reforma tributaria debería considerar las implicaciones a largo plazo para la equidad y la eficiencia económica del sistema tributario. Si bien no existe una receta única, en la medida de lo posible los sistemas tributarios deberían generar ingresos de manera justa y sin crear distorsiones. Si se percibe que un impuesto es injusto, es probable que aumenten las presiones de incumplimiento, y aumentará el costo de hacer cumplir la recaudación tributaria⁶. Al mismo tiempo, si los impuestos distorsionan considerablemente la asignación de recursos, los ingresos podrían no materializarse conforme a lo previsto⁷.

La equidad—que normalmente se pone en práctica teniendo amplias bases tributarias y aplicando impuestos directos— es esencial para que un sistema tributario se perciba como legítimo. La mejor manera de lograr la equidad horizontal (es decir, igual tratamiento para contribuyentes en situación similar) suele ser mediante bases tributarias amplias; los incentivos, beneficios y tratamientos especiales (que generan “gastos tributarios”⁸) reducen la carga impositiva en ciertos grupos o sectores y, si todo lo demás se mantiene igual, crean desigualdades entre contribuyentes en condiciones similares. La mejor manera de lograr la equidad vertical (es decir,

imponer pagos más altos a los contribuyentes con mayor capacidad tributaria) es el uso de impuestos directos, sobre todo a través de los efectos redistributivos de los impuestos progresivos sobre la renta de las personas físicas y sobre la riqueza. Los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA), se consideran regresivos porque los contribuyentes de menores ingresos tienden a destinar una mayor proporción de sus ingresos a pagarlos. No obstante, el carácter progresivo o regresivo de un sistema tributario depende, en última instancia, de la estructura de los impuestos. Por ejemplo, en países de América Latina y el Caribe, hay varias deducciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas que benefician únicamente a los grupos de ingresos más altos y tienen repercusiones negativas en la equidad (Barreix, Bès y Roca 2009). Además, incluso un impuesto regresivo que financia servicios orientados a los contribuyentes más pobres (salud, educación, etc.) puede tener efectos generales positivos en la equidad.

La eficiencia económica requiere estructuras impositivas que reduzcan al mínimo las distorsiones en el consumo, el uso de mano de obra y las decisiones sobre ahorro e inversión, lo que implica tener sistemas tributarios sencillos con pocas exenciones. Al alterar los precios relativos, prácticamente todos los impuestos introducen una distorsión en la economía que a la larga afecta el crecimiento económico. Los tratamientos especiales, las deducciones y las exenciones crean múltiples precios relativos para diferentes contribuyentes, lo que acentúa los desincentivos y las distorsiones. Por consiguiente, los impuestos deben ser sencillos, las bases tributarias deben ser lo más amplias posible (Mirrlees et al. 2010), y las tasas deben ser lo más bajas posible para recaudar una cantidad determinada de ingresos. En general, la prueba empírica más concluyente para países avanzados y en desarrollo indica que los impuestos sobre la renta son particularmente nocivos para el crecimiento, mientras que los impuestos sobre el consumo y sobre la propiedad no lo son tanto (Arnold 2008; Arnold et al. 2011; Acosta-Ormaechea y Yoo 2012).

Por otra parte, el diseño de los impuestos debe ser compatible con la capacidad administrativa: la mejor política tributaria del mundo será de poca utilidad si no puede implementarse de manera eficaz (Bird y Zolt 2003). La capacidad administrativa de las autoridades tributarias determina la medida en la que pueden desalentar la evasión y asegurar el cumplimiento. El incumplimiento es problemático no solo porque produce pérdidas de ingresos, sino también porque distorsiona la competencia (al poner en ventaja a los contribuyentes que no cumplen) y compromete la equidad (FMI 2015). Los sistemas tributarios más sencillos, administrados por entidades tributarias con suficiente personal calificado, sistemas y equipos adecuados y libres de interferencias políticas suelen ser considerados prácticas óptimas. Se ha demostrado que los incentivos no pecuniarios para alentar el cumplimiento voluntario (“moral tributaria”) también pueden desempeñar un importante papel de política (Torgler, Schaffner y Macintyre 2007; Luttmer y Singhal 2014).



Desde 2007 el Banco ha renovado su estructura organizacional y ha conformado una importante cartera fiscal. En 2006, el Banco realineó su estructura y creó una unidad dedicada a temas fiscales: la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM).

© BID

No existe una receta universal ni única para conciliar la equidad, la eficiencia económica y la simplicidad administrativa en el diseño de un buen sistema tributario. Con diferentes combinaciones de tasas y bases tributarias se pueden generar cargas impositivas similares, y cada país tiene que equilibrar costos y beneficios. Por ejemplo, aunque para fines de eficiencia económica se prefiere el IVA en lugar del impuesto sobre la renta de las personas físicas si lo que se quiere es ampliar las bases tributarias, para fines de equidad sería al revés, además de exentar del pago del IVA los artículos que más consume la población pobre. Las decisiones sobre la manera de encontrar un equilibrio entre esas disyuntivas dependen de las preferencias de la sociedad, la estructura de la economía y la capacidad de la administración de ingresos para exigir el cumplimiento. Dicho lo anterior, puede lograrse un equilibrio entre eficiencia y equidad mediante un sistema tributario con una tasa de IVA uniforme (con un mínimo de exenciones); impuestos sobre la renta con bases amplias, pocos tramos en la escala tributaria y tasas marginales crecientes; un sistema arancelario con tasas bajas; uso de los impuestos sobre la propiedad cuando sea posible, y algunos impuestos selectivos sobre el consumo.

Una consideración final sobre el diseño de sistemas tributarios es la economía política de los procesos de reforma. Una reforma tributaria es en igual medida un proceso político y un emprendimiento económico (Santos de Souza 2013). En la literatura sobre el tema se identifican muchas limitantes políticas que afectan la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo reformas tributarias, como

factores externos, crisis, apoyo electoral y legitimidad política, alianzas partidistas e influencia de las élites. Por ejemplo, las crisis pueden crear oportunidades para las reformas (Tanzi 2000; Lora 2007; Bonvecchi 2010), en tanto que la falta de legitimidad política puede socavar los intentos de reforma. En todo caso, aun en la mejor de las hipótesis, una reforma tributaria sólida no es condición suficiente para mejorar un sistema tributario. Se requieren también otros elementos, como un gasto público bien focalizado, instituciones fuertes (por ejemplo, el poder judicial), y mecanismos para impedir actos ilícitos (como la corrupción). En cuanto a este último factor, la corrupción añade una dimensión de complejidad a la de por sí compleja economía política, sobre todo cuando los intereses están demasiado concentrados en un pequeño grupo de contribuyentes. Por último, las reformas a nivel subnacional enfrentan sus propios retos de economía política, por lo general vinculados a la cercanía de los políticos locales con las jurisdicciones.



En el último decenio —y a pesar de cierto efecto de rebote durante la crisis financiera— se ha reducido el incumplimiento tributario en muchos países de América Latina y el Caribe.

© BID

3 Sistemas Tributarios en América Latina y el Caribe⁹

Pese a la diversidad regional, los sistemas tributarios de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe comparten ciertas características y enfrentan limitaciones similares. En este capítulo se resumen los principales hechos sobre los sistemas tributarios de la región. Si bien es imposible evitar cierto grado de generalización, las referencias a los países y subregiones ayudan a ilustrar la heterogeneidad regional.

A. INGRESOS TRIBUTARIOS: MÁS INGRESOS PARA FINANCIAR GASTOS

Desde los años noventa, las estructuras tributarias de América Latina y el Caribe han pasado por cambios significativos, por lo general con el objetivo de incrementar los ingresos del gobierno como parte de programas de reforma de mayor envergadura. Las crisis de la deuda de América Latina y el Caribe de los años ochenta puso de manifiesto la importancia de elevar los ingresos para cerrar brechas fiscales estructurales y financiar redes de protección social. Al mismo tiempo, se hicieron esfuerzos por liberalizar y abrir las economías de la región. La piedra angular de la primera generación de reformas tributarias fue el IVA, que se consolidó como el impuesto principal en la región por ser menos distorsionador y más eficaz para incrementar los ingresos públicos. La liberalización y la apertura al comercio exterior se promovieron mediante una reducción global de los impuestos a las transacciones comerciales y una reducción generalizada de los impuestos sobre la renta de las sociedades.

En general, aunque la región ha reducido el número de impuestos, han surgido nuevos impuestos “heterodoxos”, fáciles de recaudar, pero que pueden considerarse causantes de distorsiones. En la región se ha registrado una reducción del número de impuestos desde los años noventa (principalmente por la disminución de los impuestos selectivos), que se equilibró con la aparición de impuestos “heterodoxos” aplicados a bases no convencionales, como los servicios financieros y las exportaciones. En comparación, las reformas del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre la propiedad fueron menos y de menor profundidad. Podría decirse que el sesgo hacia los

tributos más fáciles de recaudar (por ejemplo, los impuestos sobre el consumo frente a los impuestos sobre la renta) y los impuestos “heterodoxos” fueron productos derivados de una limitada capacidad administrativa.

La reforma de la administración tributaria fue más dinámica y la mayoría de las entidades impositivas de la región pasaron por un proceso de modernización operativa (por ejemplo, recursos humanos, informática) e institucional (por ejemplo, autonomía). Las medidas específicas abarcan desde los cambios organizacionales y administrativos necesarios para una administración eficaz del IVA hasta la creación de unidades especializadas para fiscalizar a los grandes contribuyentes, el desarrollo de sistemas de informática y, en varios países, la concesión de autonomía operativa y financiera para las administraciones de ingresos. Esta última medida dio lugar a la creación de entidades de recaudación autónomas o semiautónomas que integran impuestos y aduanas (Colombia, Guatemala, México y Venezuela)¹⁰ y, en algunos casos, la recaudación de aportaciones a la seguridad social (Argentina, Brasil y Perú). Asimismo, al cobrar cada vez más conciencia de los efectos de la informalidad en los ingresos tributarios, algunos países adoptaron sistemas simplificados para pequeños contribuyentes.

A partir de 2007, han sido menos comunes las reformas tributarias estructurales, mientras que las iniciativas de reforma parcial se han orientado más a la equidad, la eficiencia económica y la eficacia de las entidades de recaudación. Aun después de la ola inicial de reformas, el gravamen sobre el ingreso siguió siendo insuficiente, las exenciones y los impuestos distorsionadores se mantuvieron en un nivel considerable y persistieron grandes brechas de incumplimiento. En el último decenio, la mayoría de los países de la región trataron de corregir estas deficiencias por medio de una segunda generación de reformas tendiente a equilibrar los pros y contras, principalmente a través de modificaciones incrementales en lugar de reformas integrales de política tributaria y administración de ingresos¹¹.

Entre 1990 y 2015, la carga tributaria de América Latina y el Caribe aumentó más que en cualquier otra región del mundo, en parte debido a estas reformas. A pesar de haber comenzado en un nivel de referencia bajo, la relación impuestos/PIB en la región (excluido el ingreso procedente de las aportaciones a la seguridad social y de los recursos naturales) se incrementó de 13,6% a 19% entre 1990 y 2015. La tendencia al alza del ingreso se observó prácticamente en todos los países de la región, independientemente de su nivel de recaudación o su ubicación geográfica. En términos generales, la aplicación del IVA y del impuesto sobre la renta de las sociedades propiciaron el aumento de los ingresos (Gráfico 3.1)¹². Es interesante destacar que el crecimiento del ingreso tributario sobrepasó al crecimiento del ingreso per cápita, lo que demuestra que se requirió un mayor esfuerzo fiscal de los ciudadanos de los países de América Latina y el Caribe en los últimos decenios (Barreix, Benítez y Pecho 2017). También se elevó la proporción de los impuestos en el ingreso fiscal total, al pasar de 55% en 1996 a 68% en 2015¹³.

Sin embargo, persiste una considerable heterogeneidad entre los países de América Latina y el Caribe, y los ingresos tributarios de varios países son demasiado bajos todavía para sustentar un gasto que favorezca el crecimiento¹⁴. Dado que, en general, se suele asociar positivamente el ingreso tributario con el ingreso per cápita, no sorprende encontrar

amplias variaciones entre los países. Por ejemplo, aunque varios países (como Argentina, Brasil y Uruguay) tienen una carga tributaria igual a la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), otros (como El Salvador, Guatemala y Paraguay) tienen niveles muy por debajo del mínimo necesario para apoyar un crecimiento sostenible del PIB (FMI 2016)¹⁵. En estos países, puede decirse que la insuficiencia del ingreso limita la capacidad del gobierno para gastar en programas sociales e infraestructura. De hecho, varios países —especialmente en Centroamérica— tienen cargas tributarias bajas para sus niveles de ingresos (Gráfico 3.2).

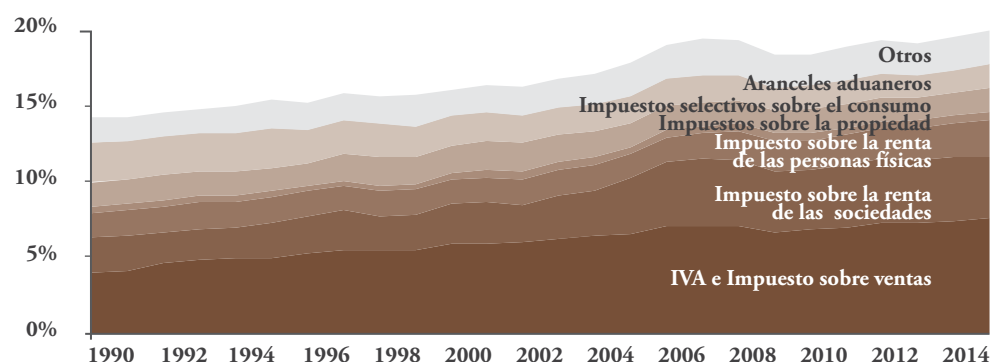


GRÁFICO 3.1

Nivel y composición de la carga tributaria (% del PIB) en América Latina y el Caribe, 1990-2015

Fuente: Cálculos de OVE basados en Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL/CIAT/BID 2017)
Nota: Incluye ingresos tributarios de todos los niveles de gobierno.

Los ingresos tributarios en América Latina y el Caribe están lejos de alcanzar su potencial, sobre todo a nivel subnacional. La mayoría de los países registran diferencias entre el ingreso real y el potencial (Fenochietto y Pessino 2013; Gráfico A.3.1), entre otras razones, debido a la combinación de altas tasas impositivas y bases tributarias reducidas, a lo que se suman desafíos en la administración de ingresos, como el bajo cumplimiento que se deriva del considerable nivel de informalidad. Los gobiernos subnacionales se encuentran especialmente lejos de alcanzar su potencial en términos de ingresos, pues el proceso de descentralización que comenzó en los años noventa se enfocó en el gasto público y no en el ingreso¹⁶. De hecho, pese a que el gasto de los gobiernos subnacionales registra un constante crecimiento como proporción del gasto público total, el porcentaje de ingresos propios recaudados por esos gobiernos se ha mantenido igual (Recuadro A.3.2). En gran medida, esto obedece a que los gobiernos locales tienen menos incentivos para gravar a sus propias jurisdicciones y prefieren depender de las transferencias del gobierno central; el ingreso procedente de los recursos naturales es una importante fuente de ingresos en América Latina y el Caribe y una de las principales fuentes de financiamiento para los gobiernos locales¹⁷. Como el principal impuesto de los gobiernos locales es el impuesto sobre la propiedad, que no provoca grandes distorsiones y es relativamente equitativo, un incremento de ingresos a nivel subnacional sería un resultado de política deseable.

B. EQUIDAD: MAYOR IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN

La elevada y creciente dependencia de los países en relación con los impuestos indirectos ha afectado la equidad de los sistemas tributarios en la región. En el período objeto de revisión continuó aumentando la recaudación de ingresos por concepto del IVA, llegando al nivel de los países de la OCDE (Cuadro 3.1)¹⁸. El aumento de la recaudación del impuesto sobre

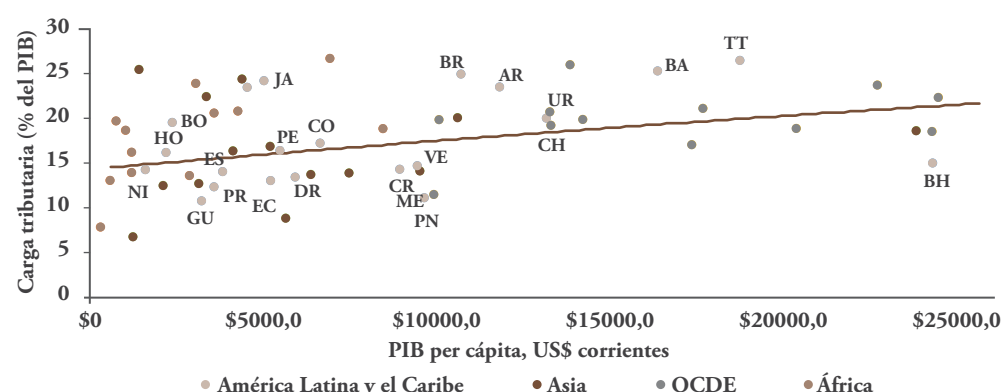
la renta de las personas físicas fue más moderado —su tendencia de crecimiento desde 2007 fue sobrepasada por todos los demás impuestos importantes— y, en promedio, este impuesto constituye únicamente 11% del ingreso tributario total y alrededor de 2,3% del PIB de la región. Esto representa aproximadamente un tercio de la recaudación del IVA y una cuarta parte de lo que recaudan en promedio los países de la OCDE en relación con el PIB.

GRÁFICO 3.2

Carga tributaria promedio e ingreso per cápita, 2007-2015

Fuente: OVE con base en OCDE (2017), cuadros comparativos con países de la OCDE, Asia y África en Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe; FMI (2016), Estadísticas de las Finanzas Públicas; y FMI (octubre de 2016), Perspectivas de la Economía Mundial.

Nota: Incluye los ingresos tributarios para todos los niveles de gobierno (federal, estatal y local) excluidas las aportaciones a la seguridad social, los fondos de seguridad social y los ingresos procedentes de recursos naturales. Los datos para América latina y el Caribe y los países de la OCDE son promedios del periodo 2007-2015, mientras que los datos para África y Asia son promedios del periodo 2007-2014, excepto Australia, Japón, Polonia, los Países bajos, Corea, Jordania (2008-2013) y Timor-Leste (2010-2013). En el caso de Bolivia, se excluyen el impuesto especial a los hidrocarburos y derivados, el impuesto directo a los hidrocarburos y las notas fiscales.



CUADRO 3.1. CARGA TRIBUTARIA Y DESGLOSE (% DEL PIB), 2015 E

| | | OECD | América Latina y el Caribe |
|-------------------|---|--------------|----------------------------|
| Directos | Sobre la renta y la riqueza | 13,89 | 7,20 |
| | Impuesto sobre la renta de las sociedades | 2,90 | 3,89 |
| | Impuesto sobre la renta de las personas físicas | 8,69 | 2,31 |
| | Sobre la propiedad | 1,50 | 0,50 |
| | Otros ¹ | 0,80 | 0,50 |
| Indirectos | Sobre bienes y servicios | 11,20 | 11,80 |
| | Sobre ventas, IVA, ingresos brutos | 7,00 | 7,20 |
| | Selectivos sobre el consumo | 2,60 | 1,50 |
| | Sobre las Importaciones | 0,10 | 1,50 |
| | Sobre las Exportaciones | | 0,10 |
| | Otros ² | 1,50 | 1,50 |
| | Carga tributaria total³ | 25,1 | 19,0 |

Fuente: OVE con base en OCDE (2017), Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe, y cuadros comparativos de la OCDE.

*Notas:*¹ Impuestos sobre la nómina y el trabajo (excluidas las aportaciones a la seguridad social y otras contribuciones) e impuestos sobre transacciones financieras y de capital.

² Otros impuestos sobre bienes y servicios y otros impuestos.

³ Incluye los ingresos tributarios para todos los niveles del gobierno (federal, estatal y local) y excluye las aportaciones a la seguridad social, los fondos de seguridad social y los ingresos procedentes de recursos naturales.

Los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe siguen teniendo una función redistributiva limitada, que depende casi totalmente del gasto público. Aun cuando la estructura del impuesto sobre la renta de las personas físicas es progresiva en la mayoría de los países de la región, su capacidad para generar ingresos se ve limitada por el hecho de que lo paguen casi exclusivamente personas que trabajan en la economía formal, perciben altos sueldos y se encuentran en la parte superior de la distribución de ingresos (Barreix et al. 2017). En la región, el impuesto sobre la renta de las sociedades sigue siendo más importante que el que grava la renta de las personas físicas y su efecto redistributivo no

es claro porque las empresas pueden trasladar la carga impositiva a los consumidores (Gómez Sabaini, Jiménez y Rossignolo 2012). En consecuencia, la política redistributiva en América Latina y el Caribe depende casi totalmente del gasto público (Lustig 2016; Banco Mundial 2013).

Durante el decenio pasado, los cambios a los impuestos sobre la renta fueron las modificaciones más comunes en la política tributaria de América Latina y el Caribe, con el propósito de incrementar su contribución al ingreso. En el contexto de las reformas tributarias de segunda generación en la región, el Banco respaldó cambios paramétricos a las tasas o bases tributarias, a fin de elevar la contribución de los impuestos directos al ingreso tributario total y mejorar el diseño de los tramos impositivos y las exenciones de impuestos. Algunos países emprendieron reformas más profundas, como la introducción de sistemas duales o semiduales, emulando la experiencia de los países escandinavos (Uruguay en 2007, Perú en 2009 y países centroamericanos posteriormente) (Recuadro A.3.3).

Según una medición basada en los indicadores seleccionados de OVE (Recuadro 3.1), la mayoría de los países de América Latina y el Caribe presentan avances en materia de equidad desde 2007 (Gráfico A.3.2). La mayor prevalencia de impuestos directos mejoró la progresividad y la redistribución de los sistemas tributarios, especialmente en América del Sur¹⁹. Por otra parte, se ha comprobado que los impuestos directos reducen la desigualdad, en promedio, entre 0,4 y 0,8 puntos de Gini (Cornia 2011).

C. EFICIENCIA ECONÓMICA: REDUCCIÓN DE LOS EFECTOS DISTORSIONADORES DE LOS IMPUESTOS

Los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe siguen presentando un alto gasto tributario —estimado en 3,8% del PIB, o 20% de la carga tributaria total— y en algunos países se observa una creciente dependencia de impuestos “heterodoxos”. Abundan en la región incentivos fiscales y tratamientos preferenciales no evaluados y a menudo redundantes para ciertos contribuyentes y sectores. En la actualidad, 88% de los países de la región otorgan algún tipo de exención impositiva (BID 2016), lo que erosiona la base tributaria (sobre todo en el caso del impuesto sobre la renta) y provoca distorsiones adicionales en las selecciones que hacen los contribuyentes. Por otro lado, hasta un 5% del ingreso tributario total en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela se compone de impuestos que crean grandes distorsiones (por ejemplo, los impuestos sobre transacciones financieras y los derechos de exportación), los cuales generan ingresos rápidos (BID 2013).

En el último decenio ha habido numerosas tentativas de cuantificar los gastos tributarios y eliminar impuestos que crean distorsiones. En algunos países (Guatemala, Jamaica, México), se han realizado grandes esfuerzos para medir los gastos tributarios y aumentar la transparencia presupuestaria. Paralelamente, hubo intentos de eliminar antiguos impuestos distorsionadores, introducir límites en los gastos tributarios y comenzar a revertir el sesgo contra el impuesto sobre la renta. Por ejemplo, varios países eliminaron los impuestos sobre transacciones financieras y los de ajuste en frontera²⁰.

Recuadro 3.1. Indicadores de equidad, eficiencia económica y eficacia administrativa

Es muy difícil encontrar mediciones comparables de equidad, eficiencia económica y eficacia administrativa, sobre todo debido a la falta de datos comparables para todos los países miembros prestatarios del BID. Aunque cada dimensión podría medirse con múltiples indicadores, OVE diseñó indicadores que aumentan al máximo la comparabilidad. Como ocurre cuando se comparan indicadores entre distintos países, los de OVE no captan los matices sobre la manera en que operan los sistemas tributarios en distintos contextos nacionales. No obstante, son útiles para ilustrar tendencias y cambios en el tiempo. Para confirmar los resultados se utilizaron indicadores secundarios (véase el cuadro que se presenta a continuación, así como el Recuadro A.3.4 y el Anexo II).

Para la equidad, el indicador seleccionado fue la proporción de impuestos más “equitativos” en lo que se refiere a sus implicaciones para la redistribución del ingreso (impuesto sobre la renta de las personas físicas + impuesto sobre la propiedad). Una medición secundaria fue el Índice de Reynolds-Smolensky para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, que cuantifica en qué grado se ha reducido la desigualdad gracias a la aplicación de este impuesto. Como es probable que la redistribución se logre de manera más eficaz a través del gasto en el presupuesto, este indicador no pretende captar los efectos igualadores de todo el sistema fiscal, sino que ilustra las tendencias en el sistema tributario de cada país. De acuerdo con los estudios sobre el tema y el índice de calidad de la política fiscal de FMM, la eficiencia económica se mide con un índice de la importancia relativa de los impuestos que crean distorsiones. Por último, la eficacia de la administración de ingresos se capta sobre todo por medio del incumplimiento en el pago del IVA en relación con el ingreso potencial. Restringir la medición del incumplimiento únicamente al IVA tiene algunas limitaciones, pero resulta adecuado porque se trata del principal impuesto en la región y se dispone de datos para muchos países.

INDICADORES DE EQUIDAD, EFICIENCIA ECONÓMICA Y EFICACIA ADMINISTRATIVA

| Dimensión | Indicador principal de OVE | Indicadores complementarios |
|----------------------|---|--|
| Equidad ^b | Impuesto sobre la renta de las personas físicas + impuestos sobre la propiedad (% del ingreso tributario) | Índice de Reynolds-Smolensky (impuesto sobre la renta de las personas físicas) |
| Eficiencia económica | [Impuestos generales (IVA + impuestos sobre ventas) + selectivos sobre el consumo + impuestos sobre servicios específicos + impuestos sobre la propiedad] / [impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital + aportaciones a la seguridad social + aranceles aduaneros e impuestos a las importaciones + impuestos a las exportaciones + otros impuestos al comercio internacional y sobre transacciones internacionales + impuestos sobre transacciones financieras y de capital] | Gastos tributarios (% del PIB) |
| Eficacia | Incumplimiento del IVA (como % del ingreso potencial) | Contribuyentes omisos del IVA (%). |

Notas: ^a De conformidad con lo que se señala en Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe, 2017 de OCDE/CEPAL/CIAT/BID, el impuesto sobre la renta de las personas físicas incluye impuestos sobre la renta procedente de fuentes laborales, utilidades y ganancias de capital.

^b Esta evaluación se ocupa principalmente de la equidad vertical.

El avance hacia una mayor eficiencia de los sistemas tributarios ha sido disparejo (Gráfico A.3.3), lo que a menudo pone de relieve las disyuntivas de política entre la eficiencia económica y la equidad. Los cambios positivos más notables (reformas que dieron como resultado las mayores mejoras de eficiencia económica) tuvieron lugar en Chile, Jamaica, Panamá y Perú y fueron coherentes con las opciones de política adoptadas, a saber, reducir exenciones, simplificar el sistema tributario y fortalecer el IVA. Al mismo tiempo, Uruguay promulgó una reforma cuyo objetivo principal era lograr más equidad (aumentando la importancia relativa del impuesto sobre la renta de las personas físicas, un impuesto que crea distorsiones).

D. EFICACIA ADMINISTRATIVA: REDUCCIÓN DEL INCUMPLIMIENTO

El incumplimiento sigue siendo el problema principal de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe y la cuantificación de su magnitud es en gran medida una asignatura pendiente. Solo unos cuantos países de la región (Chile, México, Perú y Uruguay) sistemáticamente efectúan mediciones y publican cifras de incumplimiento tributario (lo que se conoce comúnmente como evasión), aunque en años recientes se han registrado avances en muchos otros países de América Latina y el Caribe. En promedio, se estima que los países latinoamericanos dejaron de percibir 6,3% del PIB de la región debido a la evasión y los gastos tributarios (CEPAL 2016), o sea, más de un tercio de la recaudación promedio de impuestos en la región. En lo concerniente al impuesto sobre la renta de las personas físicas, en promedio, se deja de percibir más de 50% del ingreso a causa del incumplimiento, con porcentajes de aproximadamente 70% en Guatemala y 58% en Ecuador. El incumplimiento en el pago del IVA es menor, pero sigue siendo importante, con tasas que van de alrededor de 20% en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay a más de 50% en Haití.

En el período que abarca la evaluación, se realizaron grandes esfuerzos para mejorar el cumplimiento reformando la estructura organizacional de las entidades impositivas y promoviendo el uso de la informática. Casi todos los países de América Latina y el Caribe crearon entidades recaudadoras semiautónomas, incorporaron más recursos humanos calificados, establecieron “unidades de grandes contribuyentes” y comenzaron a emplear sistemas de cómputo integrales. Con el advenimiento de nueva tecnología de la información, muchos países implementaron sistemas de declaración electrónica, pagos electrónicos y regímenes de retención en la fuente, así como mecanismos para capturar información de fuentes externas (terceros). En lo que se refiere a los impuestos internos, el avance más importante fue la adopción generalizada de la facturación electrónica, que comenzó en Chile en 2003 y posteriormente se introdujo en más de 10 países de la región²¹.

En el último decenio —y a pesar de cierto efecto de rebote durante la crisis financiera— se ha reducido el incumplimiento tributario en muchos países de América Latina y el Caribe. De los 10 países sobre los que se dispone de datos, únicamente Costa Rica no ha logrado, por lo menos hasta 2012, revertir el incremento del incumplimiento registrado en 2009. En todos los demás países, la crisis internacional de 2008-2009 elevó la evasión solo temporalmente y las tasas de incumplimiento son hoy en día inferiores a las de hace 10 años.



El Banco aprobó US\$11.200 millones en proyectos de financiamiento con componentes tributarios en los últimos 10 años —equivalentes a aproximadamente 12% del financiamiento total del Banco con garantía soberana en ese período.

© BID

4 Respaldo del BID a los Sistemas Tributarios

Como se mencionó anteriormente, con la realineación de 2006, el Banco consolidó su cartera de reformas del sector público en un solo departamento; más recientemente, estableció sus primeras directrices operativas para proyectos fiscales²². En el marco de la realineación de 2006, se creó la división FMM dentro del Sector de Instituciones para el Desarrollo, donde se radicaron institucionalmente los asuntos fiscales. Sin embargo, apenas recientemente el Banco estableció directrices operativas (documentos de marco sectorial) para cuestiones fiscales. El Banco elaboró el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3) en 2015 y el Documento de Marco Sectorial de Política Fiscal y Gestión (GN-2831-3) en 2016. Entre otros temas, estos documentos proponían centrar la atención en mejorar el diseño de los sistemas tributarios, modernizar y aumentar la eficacia de las administraciones tributarias (por ejemplo, promoviendo la facturación electrónica y el cruce de datos) y fortalecer la coordinación en los distintos niveles de gobierno (Recuadro 4.1 y Anexo III).

A. SINOPSIS DE LA CARTERA TRIBUTARIA

En lo que se refiere a las operaciones, el respaldo del BID a la política tributaria y administración de ingresos se inserta en una cartera fiscal más amplia, en la que el Banco ha combinado su labor en materia de impuestos con la gestión del gasto público y aspectos macrofiscales. En vista de la índole multisectorial de los asuntos fiscales (Cuadro A.4.1), OVE identificó en primer lugar el universo de proyectos que abordan aspectos

macrofiscales, tributarios y de gasto (no sectorial) (Recuadro A.4.1 y Gráfico A.4.1). Desde 2007, el Banco ha aprobado 150 préstamos “fiscales” por un total de US\$15.100 millones, o sea, el equivalente a 15% del financiamiento total de la institución con garantía soberana. La gran mayoría de estos préstamos se originaron en FMM y existía un alto grado de superposición entre los tres pilares fiscales. De hecho, casi un tercio de la cartera tenía que ver simultáneamente con los pilares de política tributaria y administración de ingresos, gestión de las finanzas públicas, y ámbito macrofiscal (Gráfico 4.1). La calidad y la composición del gasto, incluida la evaluación de posibles pasivos contingentes, ha tenido una función menor en la cartera identificada.

Recuadro 4.1. Documentos de marco sectorial: Aspectos clave

En el marco de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social, el Banco preparó dos documentos de marco sectorial que abordan temas de política y administración tributarias.

El Documento de Marco Sectorial de Política Fiscal y Gestión (GN-2831-3, 2016) señala que el objetivo principal del Banco en el sector es promover una gestión de la política fiscal que incentive un crecimiento robusto, estable, sostenible y equitativo. En lo que se refiere a la política tributaria, una de las principales líneas de acción consiste en “mejorar el diseño de la estructura de los sistemas tributarios, poniendo especial énfasis en su neutralidad, suficiencia, simplicidad, y progresividad”. En cuanto a la administración tributaria, las líneas de acción clave incluyen la modernización institucional y tecnológica de las administraciones tributarias, el fortalecimiento de la capacidad institucional en materia de tributación internacional y la promoción del uso de tecnologías para la administración y el cruce de datos masivos a fin de detectar y prevenir la evasión de impuestos. Este documento también considera la importancia de la tributación en varios niveles de gobierno, definiendo acciones para “mejorar la coordinación en la asignación y demarcación de funciones entre los distintos niveles de gobierno en cuanto a facultades tributarias”.

En el Documento de Marco Sectorial Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3, 2015) se explica más ampliamente el objetivo del Banco de promover una gestión subnacional más eficaz y eficiente en América Latina y el Caribe, abordando diversos temas, entre ellos, la capacidad de recaudación a nivel local. (En el Anexo III se proporcionan más detalles.)

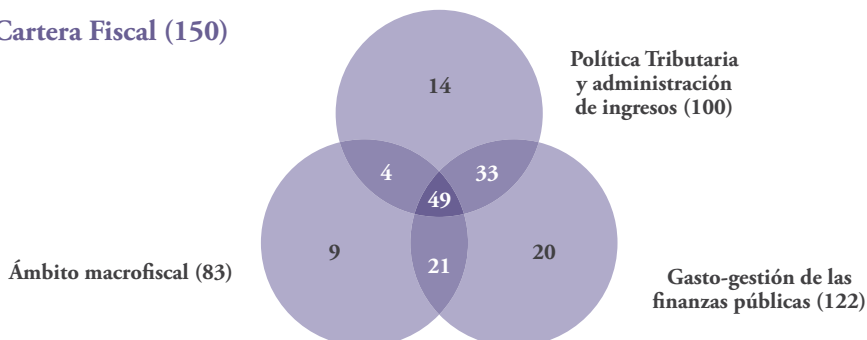
GRÁFICO 4.1

Número de préstamos en la cartera fiscal, por pilar

Fuente: OVE, con base en datos del repositorio de datos del BID.

Nota: El diagrama de Venn no está dibujado a escala. El recuento interior del diagrama suma los 150 préstamos analizados. El recuento exterior correspondiente a cada pilar indica el número de préstamos que incluyen por lo menos un componente de ese pilar.

Cartera Fiscal (150)



CUADRO 4.1. INSTANTÁNEA DE LA CARTERA, 2007-2016

| | | Todos los de ámbito fiscal | De los cuales, política tributaria y administración de ingresos |
|---|---|-------------------------------|--|
| Préstamos | Número de operaciones | 150 | 100 |
| | % del número de préstamos con garantía soberana | 14,9% | 10,0% |
| | Miles de millones de US\$ | US\$ 15,1 | US\$ 11,2 |
| | % del financiamiento con garantía soberana | 15,5% | 11,5% |
| Operaciones de cooperación técnica | Número de operaciones | 191 | 50 |
| | % del número de operaciones de cooperación técnica | 8,3% | 2,2% |
| | Millones de US\$ | US\$ 94,6 | US\$ 19,2 |
| | % de US\$ | 9,6% | 1,9% |

Fuente: OVE, con base en datos del repositorio de datos del BID.

Nota: *Entre otros, incluye componentes relacionados con impuestos.

Entre 2007 y 2016, el Banco aprobó 100 préstamos con componentes de política tributaria y administración de ingresos (en lo sucesivo denominados “cartera de política tributaria y administración de ingresos”) y 50 operaciones de cooperación técnica²³. El Banco aprobó US\$11.200 millones en proyectos de financiamiento con componentes tributarios en los últimos 10 años —equivalentes a aproximadamente 12% del financiamiento total del Banco con garantía soberana en ese período (Cuadro 4.1)— y el financiamiento tendía a incrementarse en épocas de desequilibrios macroeconómicos (Gráfico A.4.2). La mayor parte del respaldo financiero a temas tributarios (80%) se ha brindado en forma de préstamos en apoyo de reformas de política, aunque la mayoría de los préstamos eran proyectos de inversión (58%). La mayor parte de las operaciones de cooperación técnica respaldaron préstamos en apoyo de reformas de política, pero la cartera también incluyó operaciones independientes de cooperación técnica, una de ellas encaminada a fomentar la cooperación horizontal entre países (cooperación técnica intrarregional) en materia de administración de ingresos. Pese a que la cartera de política tributaria y administración de ingresos está muy concentrada, abarca a 20 de los 26 países prestatarios del BID (Gráfico 4.2).

Se aprobó más respaldo financiero a reformas tributarias para países con ingresos y cargas tributarias relativamente menores. En relación con el PIB, el financiamiento del Banco mediante préstamos con componentes de política tributaria y administración de ingresos ha sido mayor en países con un ingreso per cápita más bajo y, dada la relación positiva que existe entre el ingreso tributario y el PIB, la capacidad de recaudación fue menor, sobre todo en Centroamérica (Gráfico 4.3)²⁴. En términos absolutos, el financiamiento se ha concentrado en Brasil, México y Colombia (Cuadro A.4.1). Estos tres países representan dos tercios de la cartera de política tributaria y administración de ingresos y han recibido un nivel considerable de apoyo técnico del BID, lo que incluye asistencia en el diseño y la implementación de sistemas de facturación electrónica para la recaudación.

GRÁFICO 4.2
Respaldo del BID a la
política tributaria y
la administración de
ingresos
Número de préstamos
por país, 2007-2016



Gran parte de la labor del Banco se ha enfocado en el nivel subnacional —sobre todo en América del Sur— normalmente como parte de una estrategia para incrementar la recaudación de impuestos sobre la propiedad y depender menos de las transferencias del gobierno central. Además de Brasil, que tenía un programa específico de apoyo fiscal subnacional llamado PROFISCO (Recuadro 4.2), el Banco trabajó en 10 países a nivel subnacional durante el período objeto de revisión. Esto significa que más de la mitad del número de préstamos aprobados en apoyo de la política tributaria y la administración de ingresos (y 35% de los montos aprobados) brindaron respaldo a entidades subnacionales —generalmente en relación con los ingresos de las provincias o los estados (Gráfico A.4.3)— y esta tendencia se fue intensificando con el tiempo²⁵. En general, la mayor parte de esta labor se ha centrado en fortalecer la capacidad institucional (y modernizar los catastros). Las operaciones de cooperación técnica y los productos de conocimiento también requirieron mucho trabajo a nivel subnacional. El énfasis del Banco ha sido pertinente porque la mejora de la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales fortalece la descentralización fiscal y, además, porque una mayor dependencia de los impuestos sobre la propiedad se traduce en sistemas tributarios más equitativos y relativamente menos distorsionadores.

El Banco, además de su contribución operativa, ha producido un volumen importante y cada vez mayor de productos de conocimiento y patrocinado actividades de difusión, consolidando así una reputación en materia tributaria. OVE identificó 94

productos de conocimiento en el ámbito fiscal en el Repositorio de Conocimiento Institucional del BID, la mayoría de ellos elaborados por FMM y complementados por el Departamento de Investigación y Economista Jefe (RES) (Recuadro A.4.2)²⁶. La mayoría de los productos de conocimiento contienen análisis a nivel de políticas que tienen una aplicación práctica directa, por ejemplo, aspectos metodológicos de la medición de los gastos tributarios en casi todos los países de la región y propuestas específicas de política fiscal sobre diferentes temas, desde estudios de finanzas municipales hasta estudios de transparencia tributaria. Uno de los productos de conocimiento más reconocido es la publicación insignia del BID *Recaudar No Basta*, informe de Desarrollo en las Américas de 2013. Partes externas y clientes entrevistados consideraron que este informe ayudó a posicionar al BID como referente técnico acerca de política tributaria y administración de ingresos en América Latina y el Caribe. Además, el Banco ha producido diversos conjuntos de herramientas y bases de datos sobre temas fiscales, generalmente en colaboración con la OCDE. RES también ha contribuido a la agenda de conocimiento durante el período objeto de revisión, al estudiar el cumplimiento de las obligaciones tributarias desde la perspectiva de la economía conductual.

Recuadro 4.2. Gestión fiscal subnacional en Brasil

El *Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos* (PROFISCO) en Brasil ejemplifica la labor del Banco en materia de gestión fiscal. Tras apoyar la gestión fiscal subnacional a través del gobierno federal con el *Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros* (PNAFE) entre 1996 y 2007 (operación BR0171), el Banco creó la línea de crédito PROFISCO (operación BR X1005), aprobada en noviembre de 2008, para respaldar la modernización de la gestión fiscal y financiera en los estados brasileños. En el marco de la línea CCLIP PROFISCO, se aprobaron 27 préstamos por un total de US\$641 millones.

Los proyectos de PROFISCO tienen una estructura estándar, con cuatro componentes: gestión estratégica integrada, gestión fiscal y disputas tributarias, gestión financiera y patrimonial, y gestión de recursos estratégicos (recursos humanos, sistemas de tecnología de la información). Todos los proyectos aprobados en el marco de la línea de crédito PROFISCO deben asegurar la implementación de un catastro nacional sincronizado y un sistema público de registro digital (SPED), que se compone de *SPED Contábil*, *SPED Fiscal* y *Nota Fiscal Eletrônica* (factura fiscal electrónica).

El programa PROFISCO ha ayudado a divulgar lecciones y buenas prácticas en administración tributaria en América Latina y el Caribe. La introducción de la factura electrónica para la recaudación tributaria y el registro digital de la información y las obligaciones de los contribuyentes (*“escrituração digital”*) ha aportado importantes lecciones que se han utilizado y adaptado en otros países, entre ellos, México y Colombia.

GRÁFICO 4.3A
Respaldo del BID a la política y administración tributarias, 2007-2016

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos del BID y el FMI.

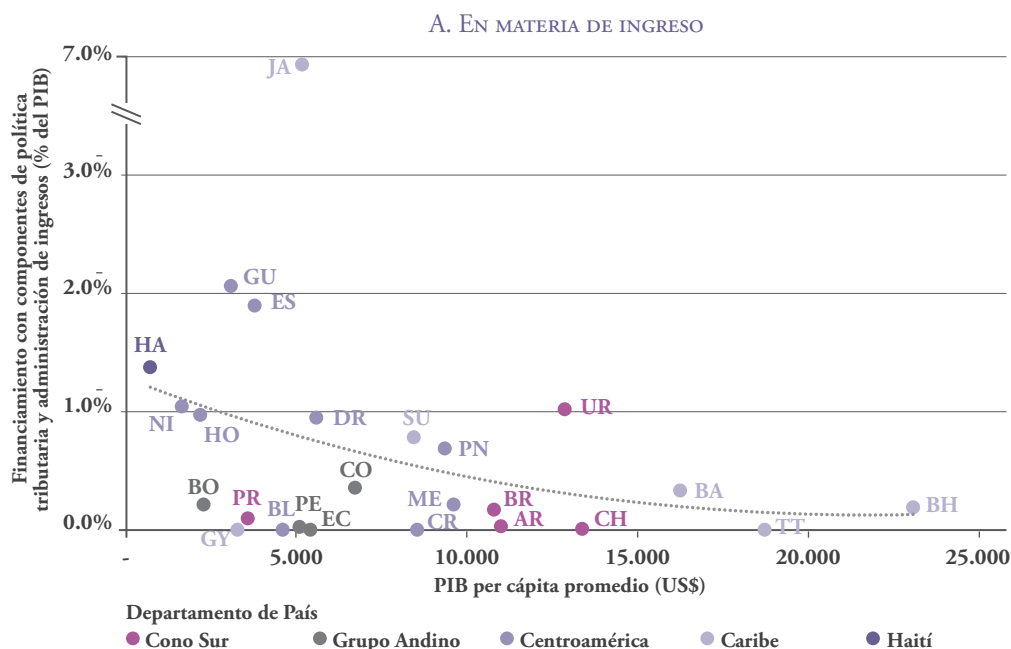
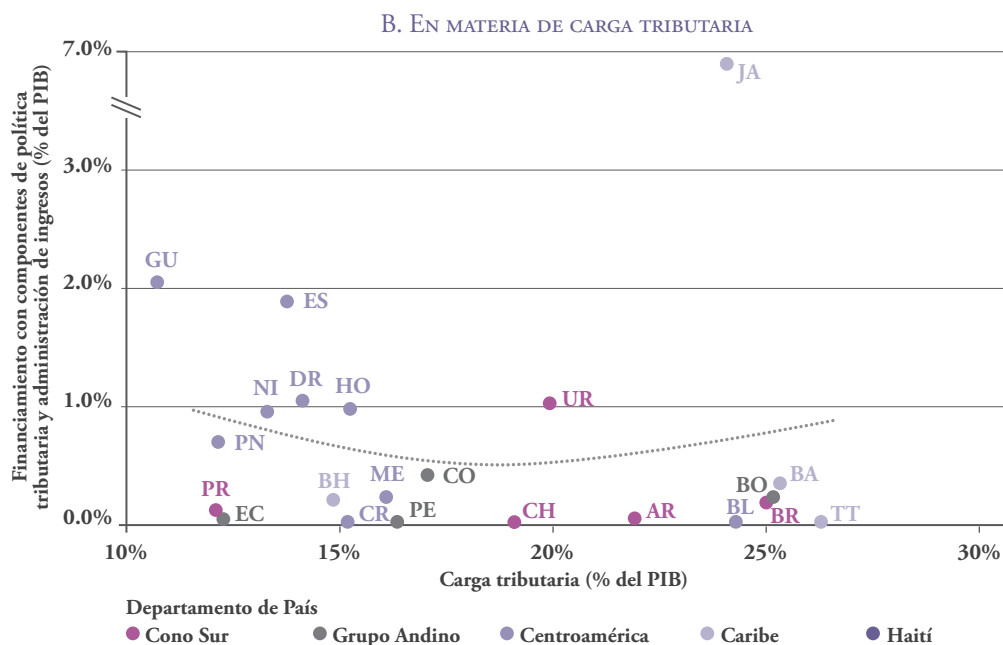


GRÁFICO 4.3B
Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos del BID y el FMI.



B. OBJETIVOS DE LA CARTERA TRIBUTARIA

La participación del Banco se ha orientado principalmente a incrementar los ingresos tributarios como parte de la labor para alcanzar una trayectoria fiscal sostenible o estable. OVE examinó los objetivos, componentes y esferas de trabajo de los 100 préstamos que constituyen la cartera de política tributaria y administración de ingresos. Ocho de cada 10 préstamos tenían como propósito elevar el ingreso

tributario. Como se mencionó antes, han sido escasas las reformas estructurales en América Latina y el Caribe en el período de la evaluación, de manera que la labor del BID se centró sobre todo en programas de reformas incrementales .

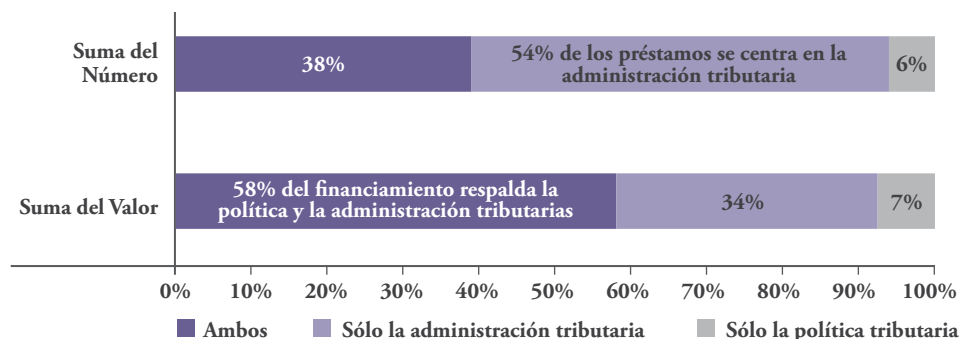
El objetivo principal de la cartera -incrementar los ingresos- ha sido pertinente, en especial porque el Banco se enfocó en países con menores cargas tributarias. El objetivo global de aumentar la relación impuestos/PIB es de una gran pertinencia por tres razones. En primer lugar, porque la función básica de un sistema tributario es generar ingresos y tiene sentido que el BID se haya centrado en asegurar que esta función se desempeñe adecuadamente. En segundo lugar, es poco probable que los países cuyos ingresos tributarios no estén en una posición cómodamente superior a entre 13% y 15% del PIB logren un crecimiento económico sostenido. En tercer lugar, muchas de las intervenciones del Banco en materia de política tributaria y administración de ingresos han sido posteriores a una crisis, con miras a aumentar los ingresos para colocar el presupuesto del sector público en una trayectoria más sostenible y evitar así los costos económicos y sociales de las dificultades macroeconómicas. Por otra parte, el objetivo de la cartera de incrementar los ingresos ha sido coherente con las directrices del Banco: el Noveno Aumento y la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (que proporcionó el marco para el apoyo del Banco a la política tributaria y la administración de ingresos durante la mayor parte del período objeto de revisión) establecieron el aumento de los ingresos tributarios como uno de sus objetivos de desarrollo²⁸.

Ha sido menos frecuente que se consideren explícitamente las disyuntivas entre los objetivos en materia de ingresos y otros objetivos de política, aunque parece que las implicaciones de las reformas en lo que respecta a la equidad y eficiencia han recibido un reconocimiento implícito. El porcentaje de préstamos que plantean la eficiencia económica o la equidad como objetivos explícitos ha sido relativamente pequeño²⁹. Esto podría reflejar la idea de que la redistribución se logra mejor a través del gasto que a través del ingreso y que resulta fundamental aumentar los ingresos para financiar el gasto en programas sociales aunque los sistemas tributarios en sí no sean progresivos. En algunos productos de conocimiento del Banco se han analizado las implicaciones de la política fiscal en la equidad o la eficiencia³⁰.

El enfoque más frecuente para aumentar la recaudación de impuestos ha sido mejorar la capacidad de las entidades de administración de ingresos. Casi toda la cartera de política tributaria y administración de ingresos cubría actividades relacionadas con la administración de ingresos, mientras que alrededor de la mitad incluía aspectos de política tributaria (Gráfico 4.4). Como se preveía, los préstamos de inversión se emplearon principalmente para financiar los gastos necesarios para mejorar la administración tributaria, en tanto que los préstamos en apoyo de reformas de política por lo general daban apoyo a temas de política (aunque estos préstamos también incluían activadores de desembolsos para la administración de ingresos). En el Recuadro 4.3 y el Gráfico 4.5 se analizan los principales temas cubiertos y su importancia relativa.

GRÁFICO 4.4
Respaldo del BID a temas de
política y administración

Fuente: OVE



En lo tocante a la política tributaria, la prioridad del Banco ha sido ampliar las bases tributarias, sobre todo mediante la expansión de la base del impuesto sobre la renta de las personas físicas en Centroamérica y la revisión del gasto tributario en toda América Latina y el Caribe (Cuadro 4.2). Por ejemplo, el Banco prestó apoyo a la aplicación de un impuesto a las ganancias de capital y otras reformas impositivas para personas físicas (El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Suriname), la introducción de sistemas tributarios duales o de múltiples segmentos en Guatemala y Uruguay, y la creación de sistemas tributarios simplificados para combatir la informalidad (como el monotributo de la reforma de 2016 en Colombia). Con respecto a los impuestos indirectos, el Banco trabajó en pro de la reducción de las exenciones al IVA y tasas cero en algunos países, entre ellos Colombia, Honduras y Jamaica. Asimismo, realizó grandes esfuerzos para ayudar a los países a cuantificar y mejorar la transparencia los gastos tributarios, normalmente como primer paso para limitar la erosión de las bases tributarias.

El Banco dio apoyo a la creación de nuevos impuestos para incrementar el ingreso y a la vez mitigar externalidades negativas. El Banco respaldó la introducción de impuestos selectivos sobre el consumo, impuestos ad valorem e “impuestos ecológicos” en varios países, entre ellos Jamaica, México y República Dominicana. El apoyo del Banco para racionalizar la estructura del sistema tributario fue menos frecuente.

La labor del Banco en el ámbito de la administración de ingresos se centró en fortalecer las capacidades de auditoría y recaudación tributaria. En general, el BID ha apoyado actividades de auditoría (lo que incluye análisis de riesgos y verificación cruzada de información con el fin de detectar subdeclaraciones y seleccionar contribuyentes que serán sometidos a auditoría), seguidas por capacidades de recaudación (que incluyen la detección y aplicación de la ley a contribuyentes omisos, el cobro de impuestos atrasados y la administración de registros de contribuyentes). Los ejemplos abarcan desde el fortalecimiento de las capacidades de auditoría de la oficina de grandes contribuyentes de Jamaica hasta la recuperación de impuestos atrasados y la actualización de catastros en municipios de Brasil y Colombia. Por otra parte, 35 préstamos de la cartera incluían actividades relacionadas con la reducción de la evasión fiscal y del fraude aduanero. Se ha prestado menos atención a mejorar los procedimientos de demanda y apelación en materia tributaria.

Recuadro 4.3. Composición temática de la cartera tributaria

| | Ámbito | Descripción del apoyo |
|--|---|---|
| Política tributaria | Base tributaria | Ampliación de las bases tributarias reduciendo los gastos tributarios, midiendo los gastos tributarios, o modificando la cobertura de un impuesto existente. |
| | Tasa impositiva | Modificaciones en las tasas impositivas. |
| | Impuestos nuevos / antiguos | Establecimiento de nuevos impuestos o eliminación de impuestos existentes. |
| Administración de ingresos (funciones básicas) | Recaudación | Actividades para mejorar (i) procedimientos y capacidades regulares de recaudación, (ii) detección de contribuyentes omisos y exigencia de cumplimiento, (iii) cobro de impuestos atrasados y (iv) administración de los registros de contribuyentes. |
| | Auditoría | Mejoras de la eficacia de las auditorías, incluidos análisis de riesgos y verificación cruzada de información. |
| | Apelaciones | Mejoras de los procesos de demanda y apelación. |
| Administración de ingresos (funciones de apoyo) | Marcos jurídicos | Modificaciones en la legislación, como leyes para combatir la evasión. |
| | Procesos y tecnología de la información | Introducción de procesos o infraestructura informática (equipo y programas informáticos), por ejemplo, declaraciones electrónicas, pagos electrónicos y financiamiento para servicios a contribuyentes por medio de páginas virtuales / centros de atención telefónica. |
| | Recursos humanos | Reformas de la política de recursos humanos, sistemas de gestión de recursos humanos o capacitación. |
| | Reformas organizacionales | Diseño e implementación de cambios en la estructura organizacional, incluida la creación de unidades especiales para fiscalizar a los grandes contribuyentes. |
| | Gobernanza | Medidas para incrementar la transparencia, la independencia o la autonomía presupuestaria de las entidades recaudadoras. |

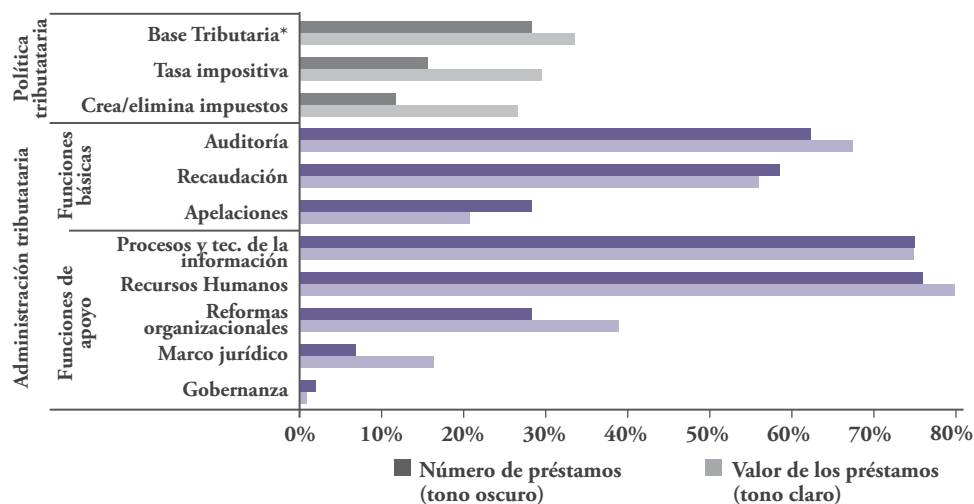


GRÁFICO 4.5

Composición temática de la cartera tributaria

Fuente: OVE.

Nota: El gráfico representa la proporción de cada esfera de trabajo en la cartera de política y administración tributarias (n=100). Un mismo préstamo puede emplearse en más de una esfera. Las cantidades en dólares se calculan a nivel de proyectos, no de esferas de trabajo, y por lo tanto se duplican en el caso de proyectos con más de una esfera de trabajo.

*29 préstamos afectan las bases tributarias: 16 directamente (por ejemplo, reduciendo el gasto tributario) y 13 indirectamente (por ejemplo, financiando estudios sobre los gastos tributarios).

CUADRO 4.2 AJUSTE DE PARÁMETROS: NÚMERO DE PAÍSES Y PRÉSTAMOS (EL NÚMERO DE PRÉSTAMOS FIGURA ENTRE PARÉNTESIS)

| | | Base tributaria | Tasa impositiva | | |
|------------|---|--------------------|-----------------|--------------------|--------------------|
| | Impuesto | Total ^a | Total | Disminución | Aumento |
| Directos | Impuesto sobre la renta de las personas físicas | 9 (12) | 3 (4) | 1 (2) ^b | 3 (4) |
| | Impuesto sobre la renta de las sociedades | 3 (4) | 4 (8) | 2 (5) | 2 (3) ^d |
| Indirectos | Consumo / IVA | 5 (5) | 7 (9) | 2 (2) ^c | 5 (7) |
| | Selectivos sobre el consumo | - | 5 (5) | - | 4 (4) |
| | Timbres | - | 1 (3) | 1 (3) | - |
| | Depósitos en efectivo | - | 1 (1) | 1 (1) | - |
| | Comercio internacional | - | 1 (2) | 1 (2) | - |
| Otros | No especificados | 2 (4) | 2 (2) | - | - |
| | Estimaciones de los gastos tributarios | 7 (13) | - | - | - |

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos.

Notas: ^a El Banco respaldó únicamente la ampliación de las bases tributarias.

^b En Guatemala se redujo el número de tramos impositivos según el régimen aplicable a los asalariados y disminuyeron las tasas impositivas, dependiendo del tramo de ingresos.

^c Suriname (solo para actividades culturales y deportivas) y Uruguay.

^d Incremento temporal en México. En Guatemala hubo un aumento de la tasa aplicable a los ingresos brutos bajo el régimen simplificado opcional para empresas y trabajadores por cuenta propia, mientras que la tasa impositiva para la utilidad neta se redujo.

En cuanto a las funciones de apoyo a la administración de ingresos, el Banco ha financiado mejoras en sistemas informáticos, recursos humanos y reformas organizacionales. Ocho de cada 10 préstamos respaldaron reformas de procesos, actualización de sistemas informáticos o mejoras en la formación de capital humano. Cabe citar como ejemplos la labor del Banco con gobiernos subnacionales en Brasil en el marco del programa PROFISCO, la facturación electrónica en Colombia y los sistemas de cómputo para fiscalizar el cumplimiento en Jamaica. Casi un tercio de los proyectos respaldaron reformas organizacionales a largo plazo, como el proyecto de creación de una unidad de inteligencia tributaria en México³¹.

Se ha prestado menos atención a temas de gobernanza y normatividad. Ha sido menos frecuente la asistencia para aumentar la autonomía financiera y política de las entidades recaudadoras, y elaborar directrices y salvaguardas para mejorar la integridad organizacional y reducir posibilidades de corrupción. De manera similar, se ha prestado poca atención al diseño de marcos normativos, como leyes para combatir la evasión, y el fortalecimiento de los sistemas de sanciones y castigos. Hay dos excepciones: el respaldo del Banco para crear organismos semiautónomos de impuestos internos y aduanas en Jamaica y su reciente asistencia para desarrollar un nuevo modelo de gobernanza para la entidad tributaria (SAT) en Guatemala.



Los clientes y socios entrevistados por OVE perciben, casi de manera universal, que el Banco posee una sólida pericia técnica y una buena reputación en asuntos fiscales.

© BID

5 Diseño, Implementación y Eficacia

Para evaluar la pertinencia del diseño, la implementación y la eficacia, OVE realizó estudios de caso de siete países que representan la amplitud y el tipo de labor del Banco, así como una diversidad geográfica y de ingresos: Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay y Uruguay. En conjunto, estos países fueron beneficiarios de 54% de los montos de financiamiento y 37% del número de préstamos aprobados con componentes tributarios en el período de evaluación (Cuadros A.5.1 y A.5.2)³², cubren todas las subregiones del Banco y reflejan la heterogeneidad de los niveles de ingresos y cargas tributarias de América Latina y el Caribe (Cuadro A.5.3). Los tipos de intervenciones en estos países también eran representativos del respaldo habitual del BID en materia de política tributaria y administración de ingresos (Cuadro 5.1).

OVE analizó los estudios de caso de los siete países empleando una metodología de evaluación comparativa para extraer lecciones sobre el respaldo que brinda el Banco a la política tributaria y la administración de ingresos. Además de examinar la pertinencia, implementación y eficacia de cada operación individualmente, OVE comparó cuidadosamente varios aspectos de los proyectos y programas para extraer lecciones más amplias. En los estudios de caso de países (anexos IV a X) se presenta un análisis detallado del respaldo del Banco a nivel de país y en este capítulo se resumen los principales hallazgos de la comparación.

En vista de la naturaleza de las reformas fiscales, resulta difícil atribuir los resultados al apoyo del Banco, de modo que en el presente capítulo se ponen de relieve las contribuciones del BID a los resultados. Como se señaló en el Capítulo II, el diseño y la ejecución de las reformas tributarias están condicionados por factores de economía política, así como por la coyuntura específica de cada país. Las reformas apoyadas por el BID tienden a configurarse a partir de negociaciones complejas entre las distintas partes interesadas, y los cambios de política no solo son comunes, sino también difíciles de prever y mitigar. OVE consultó múltiples bases de datos para evaluar el valor agregado aportado por el BID, en busca de identificar las contribuciones de la institución a los resultados y no una atribución plena.

CUADRO 5.1. LABOR DEL BANCO EN LOS ESTUDIOS DE CASO DE PAÍS, 2007-2016

| | Política tributaria | Administración de ingresos |
|----|--|---|
| CO | Desde 2007, Colombia inició varias modificaciones en su política tributaria y dos reformas de mayor magnitud. El Banco, por medio de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, respaldó la ejecución de la reforma de 2012 (que se había diseñado con apoyo del Banco Mundial) a y el diseño de la reforma de 2016 financiando una comisión de expertos. El propósito de esta reforma era incrementar los ingresos tributarios. | A nivel nacional, el principal apoyo que brindó el Banco consistió en un préstamo de inversión para diseñar e implementar el sistema de facturación electrónica. A nivel subnacional, un préstamo de inversión para el Archipiélago de San Andrés y una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) (en cuyo marco se han aprobado hasta ahora tres operaciones, para suministrar apoyo a nueve municipios) tenían por objeto, entre otras cosas, reforzar la capacidad fiscal de gobiernos locales. |
| GU | Desde 2009, con un préstamo en apoyo de reformas de política y una operación de cooperación técnica, el Banco había suministrado apoyo técnico y financiero para diseñar una reforma tributaria integral, que fue aprobada en 2012, con el fin de incrementar los ingresos reformando el impuesto sobre la renta, simplificando el IVA y reduciendo los gastos tributarios, entre otras medidas. | A principios del período objeto de revisión, el Banco respaldó el fortalecimiento institucional de la entidad tributaria (SAT) con un préstamo programático en apoyo de reformas de política. En 2016, en coordinación con otros bancos multilaterales de desarrollo, el Banco aprobó otro préstamo en apoyo de reformas de política para respaldar la modernización de la estructura de gobernanza de la SAT. |
| HO | Como parte de un programa integral sobre política tributaria y administración de ingresos, el Banco brindó respaldo a la reforma tributaria de 2013 para aumentar el ingreso tributario mediante una combinación de tasas impositivas más altas y menores gastos tributarios. | En 2014, en asociación con el FMI, el Banco aprobó un préstamo de inversión para financiar la creación de capacidad en la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI); tras largas demoras en su ejecución, finalmente se utilizó para apoyar la creación de una entidad fiscal autónoma (SAR). |
| JA | Durante la mayor parte del período objeto de revisión, el BID trabajó conjuntamente con el FMI. Después de que un programa del FMI se desvió de su curso en 2010, se abrió un paréntesis en el respaldo financiero del BID (pero no en la cooperación técnica ni el diálogo). En el marco de un nuevo programa con el FMI, el BID renovó su apoyo financiero y técnico en 2013, lo que dio como resultado una largamente esperada reforma tributaria para reducir distorsiones y lograr sostenibilidad fiscal. | Paralelamente al respaldo a la reforma de la política tributaria, el Banco brindó apoyo a la modernización de las administraciones de ingresos y aduanas con un préstamo de inversión que empezó a desembolsarse en 2012. |
| ME | Por medio de dos series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, en 2009 y en 2014, el Banco respaldó reformas para reducir la dependencia del país de los ingresos petroleros y elevar los ingresos tributarios (aumentando tasas, reduciendo exenciones y simplificando impuestos). | No se aprobaron préstamos de inversión en el período objeto de revisión. Las condiciones de política de los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política respaldaban la expansión del uso de facturas electrónicas para reducir la evasión. |
| PR | Después de haber respaldado una extensa reforma tributaria en 2003-2004, el Banco aprobó dos préstamos de inversión en 2008 que, según lo previsto, financiarían el asesoramiento sobre nuevos códigos tributarios, entre otras cosas. | Los mismos dos préstamos de inversión apoyaron el fortalecimiento institucional de las administraciones tributaria (SET) y aduanera (DNA). Sin embargo, el programa de fortalecimiento de la DNA se canceló porque no recibió el respaldo del Congreso. |
| UR | Como parte de un programa integral de política tributaria y administración de ingresos, el Banco brindó un importante apoyo para la reforma tributaria de 2006-2007, que introdujo el sistema de impuesto sobre la renta dual y redujo el número de impuestos. | Paralelamente, el Banco proporcionó financiamiento para modernizar la entidad de ingresos internos (DGI) por medio de una facilidad sectorial. Unos años después, el Banco aprobó un préstamo de inversión para respaldar a la entidad aduanera (DNA). A nivel subnacional, el Banco aprobó un préstamo de inversión y varias operaciones de cooperación técnica para ayudar a reforzar la capacidad fiscal de los departamentos. |

Nota: * El objetivo de equidad no era explícito en el préstamo programático en apoyo de reformas de política (operación CO L1142), pero las contrapartes del gobierno indicaron que este programa ayudó a implementar la reforma de 2012, que sí tenía componentes de equidad.

A. POLÍTICA TRIBUTARIA

1. Diseño

El BID ha adquirido una amplia pericia en materia de política tributaria en los últimos 10 años y ha acrecentado su pertinencia como “asesor de confianza”. A pesar de algunas deficiencias, una importante labor analítica y de diagnóstico —realizada ya sea por el Banco o, con más frecuencia, por el FMI— apuntaló la mayoría de los proyectos examinados. La colaboración con el Banco Mundial y con la OCDE, por lo general bajo el liderazgo del BID, también ayudó a sentar las bases para las intervenciones del Banco³³. Los clientes y socios entrevistados por OVE perciben, casi de manera universal, que el Banco posee una sólida pericia técnica y una buena reputación en asuntos fiscales (Recuadro 5.1). Cabe mencionar dos aspectos en relación con este papel. En primer lugar, dado que su pericia interna está más orientada hacia la política tributaria, el Banco se apoya más en consultores externos en el ámbito de la administración de ingresos. En segundo lugar, la reputación del BID en temas fiscales depende en un alto grado de personal clave y, por consiguiente, es vulnerable a los riesgos de la rotación de personal.

Recuadro 5.1. El FMI y el BID: Ventajas comparativas del papel de “asesor de confianza”^a

El FMI tiene una ventaja comparativa en análisis fiscal gracias a su reputación técnica establecida y su abundante producción de conocimiento; no obstante, no es considerado un asesor de confianza en los países en desarrollo (Oficina de Evaluación Independiente, 2013). El hecho de que el Departamento de Finanzas Públicas del FMI haya sido la principal fuente de pericia fiscal en el mundo durante más de 50 años se refleja en la magnitud de ese departamento: tiene cinco divisiones que se ocupan de política tributaria, administración de ingresos y gestión de las finanzas públicas, más un equipo de investigación y aproximadamente 250 especialistas que dan seguimiento a unos 180 países^b. Sin embargo, existen varias razones por las que no se considera al FMI un asesor de confianza, según la Oficina de Evaluación Independiente: (i) la percepción de que el FMI representa intereses de economías desarrolladas (por su estructura de accionistas); (ii) la tensión entre la función del FMI como “guardián” de la economía mundial y asesor a nivel bilateral; en América Latina y el Caribe, por ejemplo, padece un estigma histórico por haber impulsado dolorosas reformas en épocas de crisis; (iii) rara vez se percibe en los países que el asesoramiento del FMI está adaptado al contexto nacional, y (iv) el personal técnico del FMI carece de incentivos para establecer relaciones con las autoridades, porque se les reconoce sobre todo por los programas que aportan o la investigación que realizan (Oficina de Evaluación Independiente 2013).

El BID tiene algunas ventajas en comparación con el FMI. La estructura accionaria y el conocimiento regional del BID ayudan a forjar una relación duradera de confianza con los países. Además, el Banco cuenta con diversos instrumentos que ayudan a respaldar la implementación de una reforma tributaria (los préstamos en apoyo de

reformas de política), financiar gastos de administración de ingresos (los préstamos de inversión) y brindar asistencia de manera continua, mediante operaciones de cooperación técnica y el diálogo cotidiano entre autoridades gubernamentales y especialistas del Banco en la materia. Este acompañamiento es especialmente importante en países de baja capacidad.

Pese a estos puntos fuertes, el Banco también enfrenta algunos riesgos y desincentivos institucionales. La pericia interna del BID es más sólida en política tributaria y depende fundamentalmente de consultores externos en el ámbito de la administración de ingresos. Por otra parte, la relación con un asesor de confianza es muy personal y está arraigada en la reputación y estabilidad de los funcionarios del Banco. Sin un mecanismo claro para asegurar que haya continuidad en caso de una rotación de personal (por ejemplo, en caso de jubilación), el Banco puede fácilmente perder su papel de asesor de confianza. Por otro lado, el personal dedica una cantidad desproporcionada de tiempo a actividades relacionadas con los desembolsos que requiere el ciclo de proyectos del Banco. Ese tiempo podría asignarse a tareas esenciales de los asesores de confianza (a saber, visitas frecuentes sobre el terreno, contactos informales y participación en actividades relacionadas con el conocimiento).

Notas: ^a En 2013, la Oficina de Evaluación Independiente del FMI analizó el papel de “asesor de confianza” de esa institución. Véanse más detalles sobre la definición de ese papel y las limitaciones del FMI para cumplirla en Oficina de Evaluación Independiente-FMI 2013.

^b En comparación, el BID tiene 25 especialistas en temas fiscales en FMM (10 en la Sede y 15 sobre el terreno) para cubrir 26 países.

En Centroamérica y el Caribe, el BID y el FMI han forjado una alianza implícita en la que ambas instituciones se complementan. El FMI tiene una ventaja comparativa en análisis fiscal y, por medio de su Departamento de Finanzas Públicas, ha prestado una considerable asistencia técnica a varios de los países miembros prestatarios del BID. Sin embargo, el FMI carece de un instrumento de financiamiento de inversiones para apoyar la implementación de sus recomendaciones, sobre todo en lo que se refiere a administración de ingresos. Los instrumentos del BID han sido de utilidad para llevar a cabo muchas recomendaciones del FMI, en especial en Centroamérica y el Caribe. Asimismo, el Banco ha encabezado el análisis técnico y la colaboración con las autoridades en varios otros países —entre ellos, Colombia, México y Uruguay—, con contribuciones del FMI. Otra ventaja con respecto al FMI es la presencia continua del BID en los países clientes³⁴.

Por lo general, el Banco ha apoyado reformas tributarias en momentos de necesidad fiscal con miras a robustecer el ingreso tributario, un objetivo importante para la mayoría de los países de la muestra. Salvo contadas excepciones (por ejemplo, Uruguay en el período 2006-2009), el Banco brindó respaldo a reformas tributarias en el contexto de desequilibrios macroeconómicos, precisamente porque, como se señala en la literatura especializada, las reformas fiscales suelen emprenderse en épocas de crisis (véase, por ejemplo, Alesina, Ardagna y Trebbi 2006). En cuatro países (Guatemala, Honduras,

México y Paraguay) uno de los objetivos principales de las reformas era incrementar los ingresos tributarios. En la mayoría de esos países, los ingresos tributarios eran inferiores a 14% del PIB al principio del período que abarca este estudio y los ingresos fiscales totales se ubicaban en un nivel inferior a 22%, además de ser inestables³⁵.

En cuatro de los siete países, los proyectos del Banco abordaron directa o indirectamente objetivos no relacionados con los ingresos. En Jamaica, por ejemplo, el Banco ayudó a diseñar e implementar modificaciones de política para reducir los efectos distorsionadores del gasto tributario, mientras que en México y Guatemala el Banco proporcionó asesoramiento sobre la mejor manera de diseñar un impuesto sobre la renta más equitativo y que causara menos distorsiones. La reforma de Uruguay fue la única diseñada expresamente para ser neutra en lo que respecta a los ingresos y reforzar la equidad del sistema tributario³⁶. Sin embargo, como subproducto de algunas intervenciones en otros países, el Banco abordó tangencialmente temas de equidad y eficiencia (Cuadro 5.2). Por ejemplo, en la mayoría de los países los proyectos del Banco se han orientado a reducir los gastos tributarios, lo que contribuye a moderar el grado de distorsión de la economía. De manera sorprendente, los proyectos del Banco ni siquiera trataron el tema de la equidad indirectamente en Paraguay, uno de los países de América Latina y el Caribe con una distribución del ingreso más desigual.

En varias reformas implementadas en un contexto de necesidades fiscales acuciantes, las modificaciones de política tenían el propósito de lograr mejores rendimientos en el corto plazo haciendo caso omiso de sus efectos de distorsión. Por ejemplo, en Honduras se estableció un impuesto mínimo de 1,5% sobre el ingreso total bruto (operación HO-L1030), mientras que en México un préstamo en apoyo de reformas de política preparado durante la crisis financiera internacional detuvo la reducción prevista en las tasas del impuesto sobre la renta de las sociedades, lo que retrasó la convergencia con las tendencias regionales (operación ME L1090).

CUADRO 5.2. CONSIDERACIONES SOBRE EQUIDAD Y EFICIENCIA ECONÓMICA
¿Sirvieron los programas del Banco para incrementar ...?

| | | ¿...la equidad? | | | ¿...la eficiencia económica? | | | |
|---|------------------------------------|-------------------|-----------------------|----|------------------------------|-----------------------------|---------------------|----|
| | | Directa- mente | Indirecta- mente | No | | Directa- mente | Indirecta- mente | No |
| Sistema tributario (con respecto a la mediana de América Latina y el Caribe) | Relativamente equitativo | UR ME | JA | | Más eficiente | | UR CO HO | PR |
| | Relativamente no equitativo | GU | HO CO ^a | PR | Menos eficiente | JA GU ^b ME | | |

Notes: ^a En Colombia, el Banco abordó temas de equidad tangencialmente, sobre todo por medio de un préstamo programático en apoyo de reformas de política (operación CO-L1142) que respaldó la implementación de la reforma de 2012. Si bien la reforma tenía como objeto aumentar la equidad mediante la creación del impuesto sobre la renta para la equidad CREE (véanse detalles en el estudio de caso), las condiciones de desembolso del préstamo programático en lo que se refiere a la tributación exigían ajustar el código tributario con la OCDE.

^b El índice de eficiencia económica de Guatemala era superior al promedio para América Latina y el Caribe en 2009-2009, pero los gastos tributarios del país eran muy superiores al promedio de la región antes de la reforma del sistema tributario.

En algunos casos se pudieron haber perfeccionado los diagnósticos de los proyectos mediante un análisis más integral de los aspectos macrofiscal y del gasto. Como la política tributaria no puede aislarse de la política fiscal global, y en particular del gasto público, en algunos casos podría haber sido de utilidad un análisis más a fondo de las alternativas para cerrar brechas fiscales. En este sentido, en muchos de los proyectos que examinó OVE no hubo una discusión suficientemente exhaustiva sobre el gasto -incluidas su composición y calidad-. Por ejemplo, no siempre se consideró (excepto en el caso de Jamaica) si un aumento de ingresos daría lugar a un mayor ahorro público o sería absorbido por los gastos corrientes. Esta limitada atención a la calidad y composición del gasto puede ser resultado de los “compartimentos” internos, dado que el Banco concentra la política tributaria, la administración de ingresos y la gestión de las finanzas públicas en FMM, mientras que los departamentos sectoriales se ocupan del análisis del gasto público sectorial.

Las reformas respaldadas por operaciones de política tributaria tendieron a ser más profundas que el promedio del Banco. Aproximadamente 34% de las condiciones relativas a la tributación en los préstamos en apoyo de reformas de política aprobados en los países de la muestra eran de gran profundidad, 41% de profundidad mediana y 25% de baja profundidad, en comparación con 14%, 54% y 32%, respectivamente, para las operaciones totales del Banco (Recuadro A.5.1 y documento RE-485-6, con base en las aprobaciones del período 2005-2014).

Las operaciones de cooperación técnica del Banco fueron pertinentes en cuestiones de política tributaria y por lo general se utilizaron para fundamentar el diseño de los proyectos, ayudar a cumplir las condiciones de política en los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBP) o promover el diálogo de política en ámbitos específicos. En Jamaica, por ejemplo, en una operación de cooperación técnica (operación JA-T1066) se realizaron estudios para diagnosticar las principales dificultades de la tributación y elaborar una metodología para medir los gastos tributarios. Como parte de la labor de una serie programática, el Banco también ayudó a diseñar una metodología para cuantificar los gastos tributarios subnacionales en Colombia (operación CO-T1283) —asimismo, se emplearon operaciones de cooperación técnica para medir el impacto de las medidas fiscales, como el efecto de la reforma tributaria de 2012 en la informalidad (operación CO-T1345)—. Las operaciones de cooperación técnica independientes fueron también importantes porque, entre otras cosas, ayudaron a entablar el diálogo en nuevas esferas de política. A este respecto, cabe mencionar el caso de Paraguay: ante el aumento de las regalías procedentes de Itaipú, se realizó una operación de cooperación técnica (operación PR-1103) para dar respaldo en temas de gestión fiscal, aunque en su mayor parte se enfocó en la planificación y ejecución del presupuesto.

OVE detectó deficiencias en los marcos de seguimiento y evaluación de los proyectos examinados. Las matrices de resultados se basaban en un alto grado en el indicador de la relación impuestos/PIB y, en general, no incluían indicadores de resultados intermedios directos y más específicos que permitieran medir el impacto de muchas de

las reformas. Por ejemplo, pese al énfasis en la reducción de los gastos tributarios, solo unos pocos proyectos incluían indicadores sobre el ingreso que se dejaba de percibir debido a las exenciones y los tratamientos especiales, supuestamente por falta de datos. De manera similar, en los préstamos en apoyo de reformas de política que respaldaban la administración de ingresos, se pudieron haber contemplado metas específicas para medir la eficacia, como el monto de impuestos atrasados o los resultados de auditoría. A nivel subnacional, algunos proyectos incluían indicadores demasiado agregados para captar la contribución del Banco, por ejemplo, el índice de desempeño fiscal de Colombia. En cuanto al seguimiento, los informes de progreso tendían a castigar a los proyectos que respaldaban el fortalecimiento institucional porque su ejecución requería más tiempo (véase más adelante).

2. Implementación y eficacia

En general, los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política con componentes tributarios y las operaciones de cooperación técnica paralelas ayudaron al Banco a llevar a cabo programas de reforma plurianuales. Con tres series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política y varias operaciones de cooperación técnica, el Banco apoyó el programa de reforma tributaria de Jamaica durante ocho años, a pesar de una interrupción a mediados de ese lapso³⁷. La tasa de truncamiento relativamente baja de las series de préstamos programáticos en la muestra confirma la idea de que normalmente el Banco colaboró en largos procesos de reforma³⁸. De hecho, la tasa de truncamiento de los préstamos programáticos para política tributaria y administración de ingresos en la muestra es 27%, porcentaje inferior al promedio del Banco (32%, documento RE 485 6, con base en los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política aprobados entre 2005 y 2014). Esto puede respaldar la idea de que las reformas exigen un modelo relacional de intervención.

Parte del valor agregado y la eficacia del Banco es atribuible a la asistencia técnica informal y la contratación ad hoc de consultores. Uno de los principales hallazgos de las visitas de OVE sobre el terreno es que las contrapartes de los países perciben que el Banco ha sido eficaz para ayudarlos a resolver problemas (generalmente de manera ad hoc), independientemente de la cartera operativa. En particular, muchos entrevistados mencionaron que, cuando se enfrentaban un asunto específico, el Banco les brindaba asistencia oportuna y de alta calidad por medio de sus especialistas o, más a menudo, de consultores expertos. En esas situaciones, el Banco ha sido flexible para adaptar operaciones de cooperación técnica ya existentes o hacer uso de recursos diversos a fin de responder a las necesidades de los países (aunque a un elevado costo de transacción). Por ejemplo, en Paraguay fueron muy apreciadas varias visitas técnicas de apoyo específicas (y breves) y la labor de los consultores por su respaldo para implementar el impuesto sobre la renta de las personas físicas y analizar aspectos de los precios de transferencia. Estos esfuerzos podrían fácilmente pasar inadvertidos, porque son difíciles de medir y registrar, pero han tenido una función crucial para posicionar al Banco como asesor de confianza en el ámbito fiscal.

En países con mayor capacidad institucional, el Banco desempeñó la doble función de ofrecer asesoramiento técnico y ayudar a legitimizar las medidas, aunque su pertinencia fue mayor en países con capacidad menor. En Uruguay (2006-2007), México (2014) y Colombia (2016), las autoridades locales tenían una idea clara del rumbo de las medidas de política que querían implementar. No obstante, el BID condujo el diálogo de política con las autoridades y ayudó a consolidar el consenso interno para la reforma, sobre todo porque se le tenía confianza y se le consideraba un “intermediario imparcial”. Por ejemplo, ayudó a crear comisiones de expertos en Uruguay y Colombia y fungió como intermediario entre partes interesadas de los sectores público y privado en Jamaica. Pero fue en los países más pobres donde el Banco aportó el mayor valor agregado, interviniendo más directamente en las discusiones sobre políticas, en la redacción de instrumentos jurídicos para implementar las reformas y en el proceso de implementación de las reformas. En Honduras y Guatemala, por ejemplo, el Banco acompañó paso a paso a las autoridades en las esferas de política y administración tributarias.

En cuanto a los resultados, destaca el éxito logrado en la labor realizada en Jamaica y Uruguay. Con el respaldo del Banco y el FMI, Jamaica comenzó a adoptar medidas de política en 2008, pero realizó reformas más fundamentales en el período 2013-2014. La nueva legislación incluyó una reforma de los incentivos a la inversión, una racionalización de las exenciones tributarias, una reducción de la tasa de impuesto sobre la renta de las sociedades e impuestos sobre el trabajo, y ajustes a la base y las tasas del impuesto sobre la renta de las personas físicas. También se redujeron los aranceles aduaneros y las tasas de los impuestos generales sobre el consumo (equivalentes del IVA), en especial su dispersión. Si bien no se lograron todos los resultados fijados en las estrategias de país y en operaciones individuales, el respaldo del Banco ha contribuido a algunos resultados positivos; por ejemplo, una reducción de las exenciones y dispensas tributarias favoreció la recaudación de impuestos y mejoró la eficiencia según mediciones de OVE (Gráficos 5.1 y 5.2). Como se preveía, algunas de las medidas afectaron negativamente la equidad del sistema tributario —aunque hubo una modificación de política a fin de hacer mayor uso del gasto público, en lugar de los impuestos, para fines de redistribución—. En Uruguay, también en el contexto de un programa con el FMI, el Banco respaldó la reforma tributaria de 2006-2007, que estableció el primer sistema tributario dual en América Latina y el Caribe, racionalizó la estructura impositiva y simplificó el régimen de aportaciones a la seguridad social³⁹. El resultado fue que aumentó la proporción de los impuestos directos en la recaudación total y mejoró apreciablemente la equidad del sistema tributario (medido con base en el indicador de OVE) (Gráfico 5.3), pero, como era de esperar, a costa de una menor eficiencia. Estos dos casos ilustran las disyuntivas entre equidad y eficiencia económica que entraña una reforma tributaria.

En los otros cinco países, el avance ha sido limitado. En Guatemala, el Banco desempeñó un papel clave en el diseño de la reforma fiscal de 2012, prestando el apoyo técnico y financiero que dio lugar a la Ley de Actualización Tributaria y la Ley

Antievasión II. Sin embargo, la implementación de la reforma se vio limitada por varios factores, entre ellos, el cambio de rumbo de algunas medidas, y como resultado no aumentó el ingreso tributario. De manera similar, en Honduras, el Banco respaldó reformas que incluían un código tributario, pero fueron revertidas por el gobierno a pesar de los esfuerzos conjuntos del BID y el FMI. En Paraguay, las autoridades decidieron reasignar fondos del componente tributario para financiar el sistema de gestión financiera. En Colombia, el Banco financió reformas cuyo objetivo era elevar la recaudación tributaria a nivel nacional, pero se ha observado poco avance hasta ahora, y sigue habiendo un gran número de exenciones tributarias que crean distorsiones. La reforma fiscal de México mejoró el desempeño del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre la renta de las sociedades y el IVA, lo que mejoró la recaudación. En todos los casos, con excepción de Guatemala, la carga tributaria aumentó moderadamente a lo largo del período objeto de revisión y se mantiene por debajo del promedio regional (Gráfico 5.1). Sin embargo, son tantos los factores que afectan estas mediciones que es difícil atribuir los progresos obtenidos al Banco.

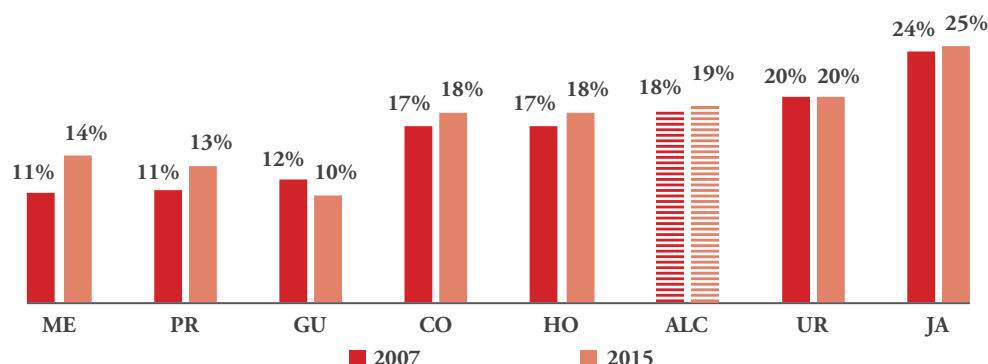


GRÁFICO 5.1

Carga tributaria (% del PIB) en los estudios de caso de país, 2007 y 2015

Fuente: Cálculos de OVE basados en Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL/CIAT/BID 2017).

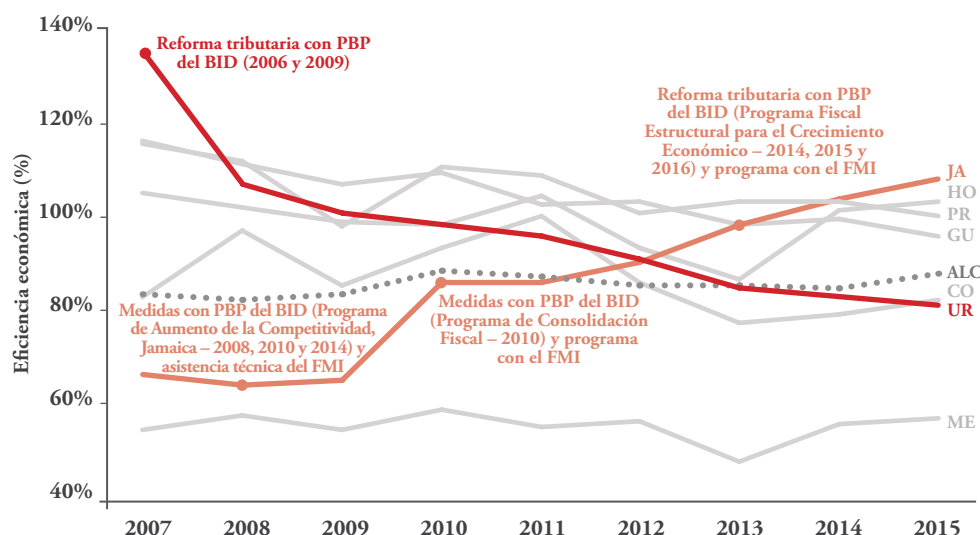


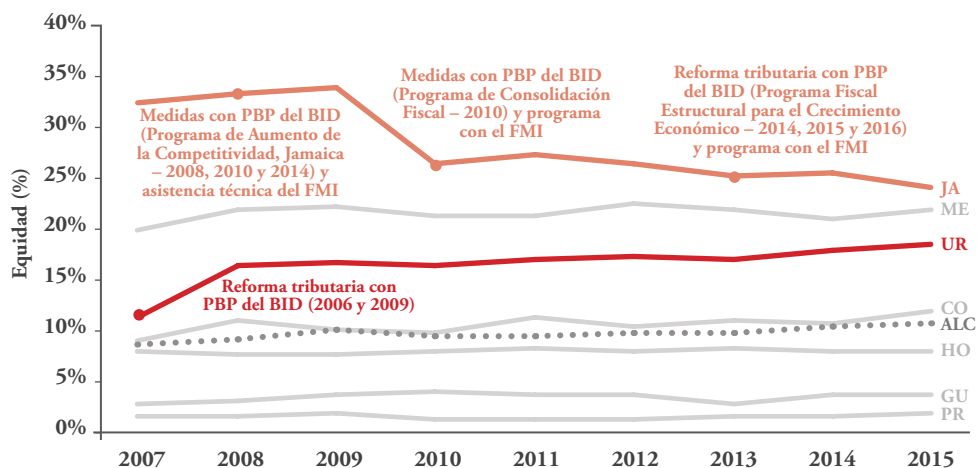
GRÁFICO 5.2

Cambios en la eficiencia económica de los sistemas tributarios

Fuente: Cálculos de OVE basados en Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL/CIAT/BID 2017).

GRÁFICO 5.3
Cambios en la equidad de los sistemas tributarios

Fuente: Cálculos de OVE basados en Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL/CIAT/BID 2017)



B. ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS

1. Diseño

Los objetivos de los proyectos del Banco en administración de ingresos fueron pertinentes, considerando las amplias brechas de cumplimiento en los países de los estudios de caso. El Banco respaldó la administración de ingresos principalmente por medio de proyectos de inversión, con el fin de reforzar la capacidad de recaudación, un objetivo apropiado en vista del elevado incumplimiento en la mayoría de los países de la muestra. En general, se procuró lograr este objetivo mediante modificaciones en los procesos y prácticas de tecnología de la información (Colombia, Jamaica, Paraguay y Uruguay), la reestructuración de las capacidades de recursos humanos (Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay y Uruguay) y reformas organizacionales (Honduras, Jamaica y Uruguay). En varios de estos países, el BID se apoyó en la pericia del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Además, brindó un mayor respaldo mediante préstamos de inversión a las entidades recaudadoras más débiles. En relación con los costos administrativos anuales de las entidades recaudadoras, los montos originales “anualizados” aprobados fueron 20% en Honduras (2008) y 13,8% en Paraguay (2008) frente a 4,8% en Uruguay (2007) y 0,8% en Colombia (2012)⁴⁰.

En algunos países, sin embargo, la pertinencia del diseño fue menor debido a que se prestaba poca atención a problemas de gobernanza de larga data. Por su diseño, era poco probable que reformas técnicas e institucionales como las que recibieron apoyo en Honduras y Guatemala durante la mayor parte del período objeto de revisión tuviesen un impacto significativo porque dedicaban una atención limitada a cuestiones de gobernanza, que podría considerarse la principal restricción vinculante para mejorar la capacidad de recaudación en esos países. El Banco comenzó a abordar estos temas más recientemente, respaldando la creación de una nueva entidad en Honduras en 2016 y la reforma de la SAT en Guatemala en 2015.

Pese a la importancia de la complementariedad entre la política tributaria y la administración de ingresos, los proyectos del BID no aprovecharon todo su potencial. Solo en Honduras, Jamaica y Uruguay el Banco puso en marcha un “programa tributario” que abordaba los tres pilares fundamentales de la reforma impositiva: cambios en la base tributaria, cambios en las tasas impositivas y medidas para mejorar la eficacia de las entidades administrativas. En estos países, el Banco proporcionó financiamiento y asistencia técnica para el diseño y la implementación de la reforma por medio de préstamos en apoyo de reformas de política, préstamos de inversión y operaciones de cooperación técnica. En Guatemala, el Banco intentó brindar apoyo a los cambios de política y de administración, pero la mayoría de esos esfuerzos se vieron minados por un escándalo de corrupción en la SAT y la oposición de grupos de interés. En los otros tres países, el nexo entre política tributaria y administración era más débil.

Es cuestionable la pertinencia de incluir condiciones relativas a la administración de ingresos en los préstamos en apoyo de reformas de política sin que estos vayan acompañados de operaciones de cooperación técnica o préstamos de inversión, especialmente en países con menores ingresos y capacidad. Todos los países, con excepción de Paraguay, usaron préstamos en apoyo de reformas de política, muchos de los cuales incluían condiciones relacionadas con la administración de ingresos (además de aspectos de política tributaria). Sin embargo, como se mencionó previamente, solo en Honduras, Jamaica y Uruguay los préstamos en apoyo de reformas de política se complementaron con préstamos de inversión tendientes a mejorar la administración de ingresos. En las entrevistas de OVE, se hizo patente que la utilidad de incluir condiciones para alentar cambios en las entidades de recaudación suele ser limitada, sobre todo en países con una administración de ingresos deficiente, por dos razones. En primer lugar, las reformas de la administración de ingresos rara vez se pueden llevar a cabo de un plumazo, sino que requieren un sólido acompañamiento y diagnósticos e inversiones específicos⁴¹. En segundo lugar, los préstamos en apoyo de reformas de política se destinan a los ministerios de Hacienda y no a las entidades impositivas, que en última instancia son las responsables de implementar la reforma.

Los “compartimentos” internos del Banco son una causa, no menor, de que no se integraran totalmente proyectos que tenían como objetivos incrementar ingresos internamente y en la aduana. La limitada coordinación dentro del Banco (en particular entre INT y FMM) dio lugar a deficiencias técnicas en el diseño de los préstamos. Cabe citar el proyecto para financiar el sistema de facturación electrónica en Colombia (operación CO L1138). Este proyecto, inicialmente dirigido por INT, tenía como objetivo facilitar el comercio, aunque soslayando las implicaciones de la factura electrónica para la evasión fiscal y subestimando los desafíos que planteaba su adopción. De manera similar, algunas deficiencias en el diseño de un proyecto de modernización aduanera en Uruguay (operación UR-L1037) pudieron haberse evitado si se hubiese tenido en cuenta la experiencia con un préstamo previo que había financiado la modernización de la administración de ingresos internos



El Banco brindó respaldo a reformas tributarias en el contexto de desequilibrios macroeconómicos, precisamente porque, como se señala en la literatura especializada, las reformas fiscales suelen emprenderse en épocas de crisis.

© BID

(operación UR-L1026). Por último, se encontraron pruebas de una coordinación limitada en el diseño de los proyectos sobre ingresos internos y aduanas de Paraguay (operaciones PROFOMAF II y PR-L1026) y en el programa de modernización de la administración fiscal de Jamaica (operación JA-L1039). El reducido número de operaciones que compartieron estas divisiones podría ser un indicio de que existen problemas de coordinación (Recuadro A.5.2).

El Banco demostró tener un gran capacidad de aprendizaje e innovación, especialmente en su enfoque con respecto a los gobiernos subnacionales. En Uruguay (operación UR-O1048) y en Colombia (operación CO-X1018), el Banco fue pionero en la colaboración con gobiernos subnacionales. Con base en la experiencia en México a fines de los años noventa, el Banco apoyó su estrategia en incentivos: a cambio de adoptar medidas políticamente difíciles —como mejorar el catastro para lograr una mayor eficiencia en la recaudación de impuestos sobre la propiedad— los gobiernos subnacionales recibían recursos para financiar proyectos de infraestructura visibles (agua y saneamiento, manejo de residuos sólidos, etc.). En Uruguay, después de más de tres decenios de trabajar a nivel subnacional, el Banco adaptó el diseño de los proyectos para incentivar a las autoridades locales a mejorar la gestión fiscal. En Colombia, el nexo entre los componentes es más sutil y la parte destinada a los componentes de fortalecimiento institucional es demasiado reducida como para prever grandes cambios (Cuadro 5.2).

El Banco recurrió a las operaciones de cooperación técnica para tratar temas fundamentales de la administración de ingresos, en su mayor parte a nivel subnacional. A nivel nacional solo se aprobaron unas cuantas operaciones de cooperación técnica con componentes de administración de ingresos que respaldaban desde el financiamiento de campañas públicas para promover la facturación electrónica (operación CO-T1293) hasta viajes de “cooperación horizontal” entre países para intercambiar experiencias en administración tributaria (operación PR-T1111). A nivel subnacional, las operaciones de cooperación técnica por lo general tenían el propósito de corregir deficiencias importantes, a menudo presentes desde hacía largo tiempo. Como ejemplos cabe mencionar una operación para apoyar a la Ciudad de Guatemala en sus esfuerzos por mejorar las instituciones del ámbito tributario y fiscal (operación GU-T1226); dos operaciones con PRODEV en México que incluyen algunos componentes tributarios en los estados de Michoacán (operación ME-T1139) y Baja California (operación ME-T1138), y dos operaciones en Uruguay para respaldar la actualización de los catastros subnacionales (operaciones UR-T1103 y UR-T1135).

2. Implementación y eficacia

La implementación de préstamos de inversión se vio afectada por retrasos, que en algunos casos volvieron obsoleto el diseño. Incluso en relación con los préstamos de inversión del Banco en general, la ejecución de aquellos que tienen componentes tributarios suele ser más lenta, en especial cuando los componentes respaldan reformas en las entidades de recaudación de impuestos (Gráfico 5.4). Como resultado, las extensiones son más prolongadas⁴². La coordinación insuficiente entre divisiones del Banco y las fallas de diseño explican en parte estos retrasos (el préstamo que respalda la expansión del sistema de facturación electrónica en Colombia, operación CO-L1138, es un botón de muestra). No obstante, las mayoría de las veces los retrasos se generaron en los procesos de adquisiciones y contrataciones (para estos préstamos se hace un amplio uso de consultores y empresas), cambios de los “adalides de la reforma” y resistencia interna a las reformas. El préstamo concedido en apoyo de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) en Honduras (operación HO-L1015) ilustra los dos primeros temas⁴³, en tanto que los préstamos concedidos para modernizar la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) en Uruguay (operaciones UR-L1028 y UR-L1037) ilustran el tercero. Aunque el diseño original de algunos de estos proyectos se haya vuelto obsoleto, el Banco ha mostrado flexibilidad para adaptarse a las necesidades cambiantes de los países. Sin embargo, OVE no identificó ningún comportamiento estratégico en la reasignación de recursos de componentes de reforma a componentes “tangibles” más fáciles de ejecutar (por ejemplo, edificios o equipo)⁴⁴.

En cuanto a los resultados, el considerable progreso logrado en las oficinas de administración de ingresos de Jamaica y Uruguay redundó en grandes reducciones del incumplimiento en el pago del IVA (Gráfico 5.5). En Jamaica, pese a las demoras de la implementación, la operación de inversión del Banco (operación JA L1039) ha financiado inversiones esenciales para fortalecer la administración tributaria (y aduanera).

Se observan señales de que estas inversiones han contribuido a lograr un avance en la administración tributaria, incluida una importante reducción del incumplimiento del pago del impuesto general sobre el consumo (el equivalente al IVA), un incremento de auditorías para grandes y medianos contribuyentes, y una expansión de las declaraciones y pagos electrónicos. Estos avances se reflejaron en los informes Doing Business del Banco Mundial, lo que indica que la facilidad general para el pago de impuestos ha mejorado rápidamente. En Uruguay, con respaldo del BID, se reestructuró la DGI para adaptarla a los requisitos de la nueva legislación tributaria promulgada en 2006. Como resultado, la DGI registró apreciables mejoras en recursos humanos, tecnología de la información, y estructura y funcionamiento organizacionales. Estos cambios se tradujeron en mayores capacidades de control y auditoría, lo que a la larga aumentó el cumplimiento. El BID también contribuyó a la reestructuración y el fortalecimiento institucional de la DNA, con lo cual mejoró el control y la auditoría y, en consecuencia, la recaudación de impuestos en las aduanas.

GRÁFICO 5.4
Desembolso de préstamos de inversión, 2007-2016

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos del BID.

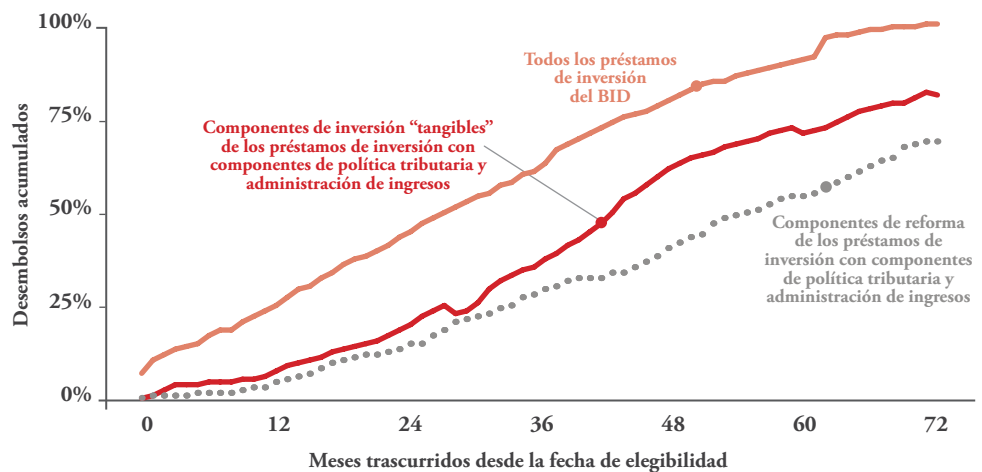
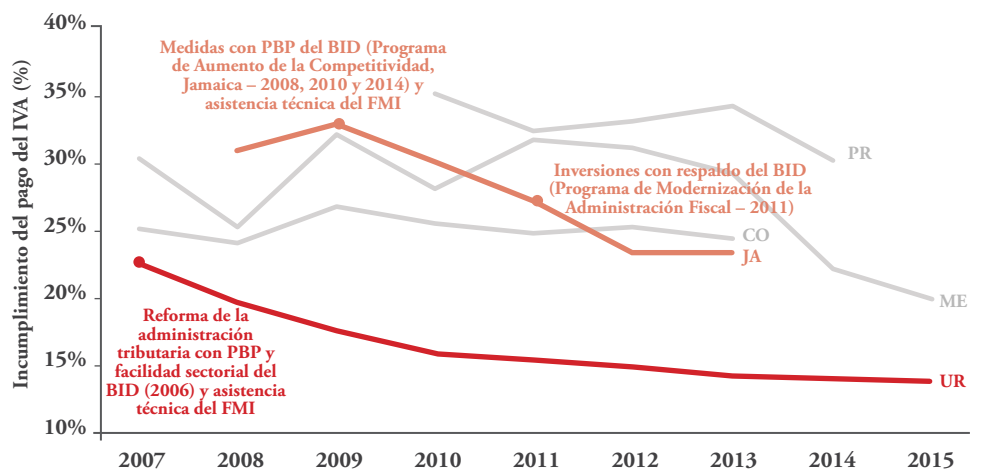


GRÁFICO 5.5
Incumplimiento del pago del IVA, 2007-2015

Fuente: OVE, con base en datos gubernamentales.



En todos los demás países se observan diferentes grados de avance (Cuadro 5.3) y en algunos se puede apreciar que se necesitan otras instituciones en buen funcionamiento (como el poder judicial) para fortalecer la capacidad institucional. En Honduras, el deterioro de las entidades tributarias no permitió obtener resultados significativos pese a la pertinencia y la continuidad de la labor del BID. En Paraguay, como consecuencia de la reestructuración del préstamo, se utilizaron menos de la mitad de los recursos previstos para modernizar la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y las principales actividades que se financiaron fueron la capacitación y la comunicación con el personal. Si bien la SET logró cierta reducción del incumplimiento del pago del IVA, difícilmente esto puede atribuirse a las operaciones del BID. En Colombia, los préstamos son muy recientes como para observar resultados (por ejemplo, las CCLIP a nivel subnacional) o la ejecución ha sufrido demoras considerables (operación CO L1138). En Guatemala, el deterioro institucional de la SAT culminó en un escándalo de corrupción. A pesar de que se tomaron algunas medidas para fortalecer la eficiencia y la transparencia en el ingreso tributario (operación GU L1008), el BID dejó de colaborar durante la mayor parte del período y recientemente reanudó su colaboración, con un préstamo para respaldar la nueva gobernanza de la institución. Sin un caso contrafáctico, no se puede dilucidar si el deterioro de la SAT habría sido menos grave si el BID hubiese mantenido su colaboración, ni cuál podría haber sido el costo de esa colaboración en términos de reputación.

En resumen, hay cuatro aspectos de los programas de Jamaica y Uruguay que parecen haber contribuido a la eficacia del BID. En primer lugar, aprovechar rápidamente las oportunidades y trabajar con organizaciones que asumían el papel de “adalides de la reforma” sirvió para avanzar en las reformas. En cambio, en Honduras y Guatemala, la falta de implicación de los gobiernos o una verdadera oposición afectaron los resultados. En segundo lugar, en general las reformas han sido más eficaces cuando se han abordado en conjunto la política tributaria y la administración de ingresos en el marco de un programa de reforma integral y con una coherencia interna. En tercer lugar, en ambos países el Banco y el FMI establecieron alianzas implícitas, alineando las condiciones de política de los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política del Banco con las recomendaciones de los informes técnicos del FMI. Hubo una coordinación aún mayor en el contexto de un acuerdo de derecho de giro o del Servicio Ampliado del FMI, lo que probablemente obedezca a que los organismos multilaterales tienen más peso en momentos de grandes necesidades fiscales. Por último, la colaboración sostenida y a largo plazo —incluidos el diálogo de política y las operaciones de cooperación técnica— demostró ser un factor clave.

3. Sostenibilidad

En algunos casos, el Banco aprovechó una oportunidad política para respaldar reformas más estructurales y duraderas. En Jamaica, México y Uruguay, los gobiernos lograron un acuerdo a nivel nacional con los diferentes interesados

directos —incluidos el sector privado y los partidos de oposición— y el BID y el FMI dieron el sello de aprobación que coadyuvó a legitimizar las reformas. En Colombia, el proceso de reforma avanzó más lentamente y no se registraron grandes cambios.

CUADRO 5.3. ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS: ALGUNOS INDICADORES

| | Indicador | Valor de referencia (año) | Resultado previsto (año) | Resultado observado (año) |
|-----------|--|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| GU | Incumplimiento del pago del IVA | 34,2% (2015) | 25% (2018) | 34,2% (2015) |
| | Sistema en línea implementado para declarar el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el IVA | - | - | Implementado |
| JA | Número de auditorías a grandes contribuyentes | 8 (2012/13) | 156 (2016/17) | 100 (2015/16) |
| | Número de auditorías a contribuyentes medianos | 100 (2012/13) | 200 (2016/17) | 122 (2015/16) |
| | Declaración electrónica de grandes contribuyentes / total de grandes contribuyentes -impuesto sobre la renta de las sociedades (%) | 55 (2012/13) | 85 (2016/17) | 95 (2015/16) |
| | Declaración electrónica de grandes contribuyentes / total de grandes contribuyentes – impuesto general sobre el consumo (%) | 24 (2012/13) | 95 (2016/17) | 97 (2015/16) |
| PR | Incumplimiento del pago del IVA (%) | 30 ^a (2015) | 25 (2018) | N/A |
| | Costo operativo de la administración de impuestos internos, comparado con los impuestos internos recaudados (%) | 1,3 (2007) | 1,3 (2007) | 1,3 (2010) |
| | Contribuyentes activos registrados | 429.453 (2007) | 558.300 (2017) | 437.445 (2016) |
| UR | Índice de eficiencia de recaudación de impuestos de la DGI | 110.6 (2005) | 114.3 (2008) | 120 (2008) |
| | Incumplimiento del pago del IVA (%) | 23 (2007) | - | 13 (2014) |
| | Incumplimiento del pago del impuesto sobre la renta de las sociedades (%) | 70 (2007) | - | 40 (2014) |

Nota: En los anexos correspondientes a los estudios de caso de país se presentan más detalles.

^a Los documentos de préstamos indican 34,4%, pero los datos actualizados muestran que la cifra se acercaba más a 30% en 2015.

Los desafíos de sostenibilidad parecen exacerbarse en los países más pobres, que tienen niveles más bajos de desarrollo institucional y apremiantes necesidades fiscales. Las ventanas de oportunidad para las reformas eran relativamente estrechas y las reformas se vinculaban a necesidades fiscales a corto plazo dentro de un esquema de reformas parciales recurrentes. Honduras es un ejemplo extremo, en el cual las reformas y modificaciones tributarias permanentes en la entidad de recaudación a menudo se correlacionan con los ciclos políticos y están motivadas por necesidades fiscales a corto plazo. Esas reformas se neutralizan rápidamente y la entidad tributaria experimenta oleadas sistemáticas de mejora y deterioro. Además, en Honduras, el carácter subóptimo de algunas de las medidas adoptadas (por ejemplo, el impuesto anticipado del 1,5% sobre los ingresos brutos) terminó atentando contra la sostenibilidad de reformas tan importantes como la modernización de la administración aduanera y la creación de un nuevo código tributario. En Guatemala, en menor grado, también se revirtieron algunos logros. Poco después de promulgada en 2012 la Ley de Actualización Tributaria, se aprobaron varias modificaciones, entre ellas la concesión de beneficios y deducciones fiscales, la anulación del aumento del impuesto sobre la circulación de vehículos y la sustitución de la Ley Nacional de Aduanas por una más indulgente.

Los clientes valoran mucho los conocimientos técnicos del BID, adquiridos gracias a la experiencia en la implementación de reformas en otros países de la región, y parece haber margen para que el Banco fomente una mayor cooperación horizontal y utilice de manera más provechosa la cooperación técnica intrarregional.

© BID

6 Conclusiones y Recomendaciones

OVE considera que los proyectos de política tributaria y administración de ingresos fueron particularmente pertinentes en países con un bajo nivel de ingresos tributarios. Habitualmente, el Banco ha combinado su labor en materia tributaria con la gestión de las finanzas públicas y el análisis macrofiscal. El objetivo de los componentes tributarios ha sido pertinente, sobre todo porque el Banco se ha enfocado en países con menor capacidad para recaudar ingresos y ha apoyado a los países en épocas de dificultades macroeconómicas. El énfasis en incrementar los ingresos fortaleciendo la capacidad de las entidades recaudadoras y ampliando las bases tributarias ha sido coherente con las prioridades de los países y las prácticas óptimas. A nivel subnacional, el Banco ha trabajado para mejorar la capacidad de generar ingresos, por lo general como parte de una estrategia para elevar la recaudación del impuesto sobre la propiedad y reducir la dependencia de las transferencias (especialmente en América del Sur).

Ha sido menos frecuente que se consideren explícitamente las disyuntivas entre los objetivos en materia de ingresos y otros objetivos de política, aunque el reconocimiento implícito de estas disyuntivas fue más común. Aparentemente se preveía que varios proyectos mejorarían la equidad del sistema tributario como un subproducto de las reformas a los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad. De manera similar, al parecer se tenía previsto que los proyectos redujeran las distorsiones en la economía brindando ayuda a los países para medir y moderar los gastos tributarios. En varios productos de conocimiento del Banco efectivamente se analizan de manera explícita las disyuntivas entre la mejora de la equidad y la eficiencia económica. Como la política tributaria forma parte de la política fiscal general, un análisis más exhaustivo de las alternativas para cerrar las brechas fiscales también habría sido de utilidad en ciertos casos.

En algunos casos, los diagnósticos de los proyectos podrían haberse fortalecido mediante una discusión más integral sobre los temas de gobernanza. La pertinencia del diseño en ocasiones fue moderada porque la mayor parte de los problemas de gobernanza no recibieron atención.

El uso de instrumentos fue adecuado, pero hay margen para mejorar la complementariedad entre los proyectos de política tributaria y los de administración de ingresos. La mayoría de los proyectos de administración de ingresos se emprendieron con préstamos de inversión, aunque las medidas de administración tributaria también se respaldaron con préstamos en apoyo de reformas de política. La pertinencia de respaldar medidas de administración de ingresos exclusivamente con préstamos en apoyo de reformas de política (sin una operación de cooperación técnica o un préstamo de inversión paralelos) es cuestionable, sobre todo en países con menores ingresos y capacidad. De los siete estudios de caso de país, solo en Honduras, Jamaica y Uruguay el Banco implementó un “programa tributario” para brindar asistencia en materia de política y administración tributarias mediante una combinación de instrumentos financieros y no financieros. La implementación de préstamos de inversión se vio afectada por demoras (por encima del promedio del Banco), lo que puso en riesgo la implicación de los gobiernos. No obstante, cuando cambiaron las prioridades, el Banco fue flexible en lo que respecta a adaptar los préstamos a las necesidades cambiantes de los países. Los clientes valoran mucho los conocimientos técnicos del BID, adquiridos gracias a la experiencia en la implementación de reformas en otros países de la región, y parece haber margen para que el Banco fomente una mayor cooperación horizontal y utilice de manera más provechosa la cooperación técnica intrarregional.

Parte del valor agregado y la eficacia del Banco es atribuible a la asistencia técnica informal y la contratación ad hoc de consultores. Las contrapartes de los países perciben que el Banco ha sido eficaz para ayudarlos a resolver problemas, independientemente de la cartera operativa. Esto incluye compartir la experiencia y las lecciones sobre la implementación de reformas que el Banco ha adquirido en otros países de la región. Estos esfuerzos fácilmente pueden pasar inadvertidos, porque son difíciles de medir y registrar. Este tipo de asistencia suele financiarse de manera ad hoc, por lo general con recursos de operaciones de cooperación técnica ya existentes y con altos costos de transacción. En lo que respecta a los resultados previstos y considerando tanto la política como la administración tributarias, Uruguay y Jamaica tuvieron el mayor progreso, mientras que los resultados en los otros cinco países han sido más limitados.

Esta colaboración informal con los clientes, aunada a una mayor pericia interna (más en la política tributaria que en la administración de ingresos) ha ayudado a que se considere al Banco un asesor de confianza en temas tributarios en América Latina y el Caribe. Desde su realineación en 2006, el Banco ha hecho cada vez más énfasis estratégico y operativo en la tributación. Existe el consenso de que el Banco ha apuntalado la solidez de su labor técnica y fortalecido su reputación en materia fiscal, lo que podría explicar la exitosa asociación con el FMI en varios países de Centroamérica y el Caribe. Asimismo, el Banco ha logrado establecer relaciones informales y duraderas con la mayoría de los países.

Con base en los hallazgos de la evaluación, OVE presenta cuatro recomendaciones específicas y una de carácter más general:

- Seguir trabajando para entender y abordar las disyuntivas de las reformas fiscales. En vista de que América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, se debería hacer un esfuerzo para que los productos de conocimiento y el diálogo de política del Banco en el ámbito fiscal aborden sistemáticamente la equidad y las necesidades de eficiencia e ingresos, ya sea mediante políticas tributarias o de gasto. Además, siempre que sea posible, en los proyectos del Banco se deben reconocer las implicaciones que las reformas tributarias a las que se presta apoyo tienen para la equidad y la eficiencia.
- Apoyar el papel de asesor de confianza asegurando que internamente se cuente con pericia suficiente y sostenible en materia de política tributaria y administración de ingresos. Ello puede implicar el fortalecimiento de los conocimientos técnicos internos sobre administración de ingresos, a la vez que se sigue recurriendo a consultores especializados que aporten conocimientos específicos según se requiera. Dado que la dotación de personal de la organización influye en el papel de asesor de confianza, el Banco tendrá que establecer planes de capacitación y transición para asegurar que ese papel se mantenga aunque haya rotación de personal.
- Fomentar una mayor cooperación entre las autoridades tributarias de América Latina y el Caribe. El Banco debe desempeñar una función clave en lo que respecta a propiciar la colaboración de los países más avanzados de la región (así como de los estados y municipios de mayor capacidad) para que intercambien conocimientos con las administraciones tributarias de lugares menos desarrollados. En esta tarea, se recomienda un mayor uso de la cooperación técnica intrarregional. Asimismo, debería reforzarse la alianza con el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias para facilitar el intercambio de prácticas óptimas.
- Seguir procurando sinergias entre el apoyo del Banco a la política tributaria y la administración de ingresos. Por lo general, para fortalecer un sistema tributario se requieren reformas de política y cambios en las instituciones a cargo de su implementación. Aunque quizá no sea posible que en todos los países el Banco apoye simultáneamente ambos rubros, o no lo soliciten las autoridades, la institución debería seguir buscando oportunidades para brindar un apoyo sincronizado mediante una combinación adecuada de préstamos en apoyo de reformas de política, préstamos de inversión y operaciones de cooperación técnica reembolsable y no reembolsable.
- Adaptar los procesos y procedimientos del Banco para facilitar un respaldo continuo y de más largo plazo a los clientes. El papel de asesor de confianza y el acompañamiento —dos de las fuentes identificadas de valor agregado del BID en materia de política tributaria y administración de ingresos— exigen que el personal del Banco dedique tiempo a actividades de generación de conocimiento, se mantenga presente en el diálogo de política y siga apoyando el proceso de reforma incluso después de que concluya una operación del BID. Para ello, el Banco debería estudiar usos nuevos o ampliados de los instrumentos a fin de facilitar una labor continua y a más largo plazo, como los programas de asistencia técnica reembolsable con una identificación inicial menos específica de los resultados previstos. Además, el Banco también debería reconsiderar los incentivos que se brindan al personal para reconocer y retribuir mejor el papel de asesor de confianza.

- ¹ Como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) y sus organismos especializados (por ejemplo, el Centro Interamericano de Estudios Tributarios y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT]).
- ² El financiamiento sectorial (cuya denominación cambió posteriormente a préstamos en apoyo de reformas de política) se introdujo en el marco del Séptimo Aumento General de los Recursos del Banco, en 1989, en forma limitada y para propósitos de reformas generales. En el Octavo Aumento (1994, documento AB 1704, párrafo 2.52) se insta a hacer más hincapié en las reformas del sector público, incluidas las de carácter tributario. “Durante el Octavo Aumento General de Recursos, los préstamos en apoyo de reformas de políticas continuarán respaldando los programas de ajuste económico [...] pero se hará mayor hincapié en las reformas del sector público (impuestos, políticas presupuestarias y de gastos, fortalecimiento institucional y apoyo a gobiernos estatales, provinciales o departamentales)”. En ese contexto, el Banco destacó la importancia de incrementar los ingresos tributarios mejorando las administraciones impositiva y aduanera, así como la necesidad de reforzar la neutralidad de los impuestos y lograr sistemas más equitativos ampliando la base tributaria (BID 1994, p. 40).
- ³ En el Anexo III se presenta una historia institucional detallada de los temas fiscales abordados en el BID.
- ⁴ Como se explica en el Anexo III, la excepción es la creación de una Unidad Fiscal (INT/FIS) en 1994. Se preveía que esta unidad, en coordinación con los tres departamentos de operaciones regionales, supervisaría la preparación de todos los proyectos fiscales. No obstante, las divisiones de países prepararon la mayoría de los préstamos de inversión y las operaciones de cooperación técnica. La Unidad Fiscal no encabezó préstamos en apoyo de reformas de política y únicamente brindó apoyo como parte de los equipos de proyecto (OVE, 2008).
- ⁵ Este estudio abarca toda la gama de impuestos, a saber, el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre la renta de las sociedades, los impuestos sobre la propiedad, los impuestos selectivos sobre el consumo, los derechos aduaneros y “otros”, una categoría que incluye impuestos sobre transacciones financieras, impuestos sobre servicios específicos e impuestos sobre la nómina (excluidas las aportaciones que confieren derechos a beneficios sociales, como las aportaciones a la seguridad social, aportaciones al seguro de desempleo, de discapacidad, etc., conforme a lo que se señala en OCDE/CEPAL/CIAT/BID 2017).
- ⁶ Por ejemplo, a fines del siglo XIX, gran parte de la población afroamericana y de los pueblos nativos de Estados Unidos se abstuvo de votar en muchos estados debido al llamado “poll tax”, un impuesto que se aplicaba únicamente a los votantes varones cuyos abuelos no hubiesen votado antes de la abolición de la esclavitud.
- ⁷ Un ejemplo clásico es el “impuesto sobre las ventanas” que se aplicaba en Inglaterra en el siglo XVII con base en el número de ventanas que tenía una vivienda. A causa de este tributo, la gente comenzó a tapiar las ventanas, las casas nuevas se construían con menos ventanas y se paralizó la producción de vidrio; a la larga, el impuesto no logró recaudar los ingresos previstos.
- ⁸ Por gastos tributarios se entiende los ingresos que el Estado deja de percibir cuando otorga incentivos o beneficios que reducen la carga impositiva de ciertos contribuyentes.
- ⁹ Para fines de coherencia, esta sección se centra en los indicadores de los que se dispone para los países miembros del BID desde 1990. La fuente principal de datos es la publicación de la OCDE Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2017, con información disponible sobre todos los países miembros prestatarios del BID excepto Guyana, Suriname y Haití. Se han obtenido datos adicionales de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2016 del FMI y la base de datos conjunta del BID y el CIAT sobre la presión fiscal equivalente en América Latina 1990-2015. En el Recuadro A.3.1 se resumen los principales conceptos utilizados en la evaluación.
- ¹⁰ El Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) de Venezuela integra las administraciones tributaria y aduanera, pero no es una entidad autónoma.
- ¹¹ Véase un resumen de las reformas tributarias llevadas a cabo en América Latina y el Caribe entre 2010 y 2015 en Arenas de Mesa (2016).
- ¹² El impuesto sobre la renta de las sociedades reviste especial importancia en la estructura impositiva de los países ricos en productos básicos.
- ¹³ Incluidas las aportaciones a la seguridad social, el porcentaje de los impuestos en el ingreso total aumentó de 64% en 1996 a 81,4% en 2015.
- ¹⁴ Algunos países con una carga tributaria baja, como México y Trinidad y Tobago, tienen elevadas cargas fiscales debido a las regalías, aportaciones y otras formas de ingresos no tributarios.
- ¹⁵ Las investigaciones recientes señalan que se requiere una relación impuestos/PIB superior a 12,75% (excluidas las aportaciones a la seguridad social) para lograr incrementos sostenibles en el PIB real per cápita (FMI WP 16/234).

- ¹⁶ En los dos últimas décadas, se registró en América Latina una marcada tendencia hacia la descentralización. Argentina y Brasil (ambos países con un régimen federal) alcanzaron los niveles más altos de descentralización fiscal subnacional, medida en términos del gasto y el ingreso, seguidos por Colombia y Bolivia (ambos países de régimen unitario) (Gómez Sabaini y Morán 2013).
- ¹⁷ Las regalías representan no solo una amplia proporción de los presupuestos de los gobiernos locales en algunos de los países de la región que son dependientes de recursos, sino que su distribución suele estar sesgada hacia regiones que producen ingresos, provocando de esa manera desequilibrios. Por ejemplo, en Perú 20% de las regalías se distribuyen a regiones productoras y 30% a gobiernos locales (véase Vinuela, Kaiser y Chowdhurie-Aziz 2014).
- ¹⁸ Obsérvese, sin embargo, que se pueden reducir los efectos regresivos de los impuestos indirectos si el producto de la recaudación se utiliza para financiar un gasto más alto en ámbitos que favorecen el crecimiento o la equidad (educación, infraestructura, etc.). Además, en América Latina y el Caribe, el efecto regresivo del IVA está moderado en parte por el hecho de que algunos componentes importantes del consumo de la población pobre están exentos del IVA o se gravan con tasas bajas (BID 2013).
- ¹⁹ Por ejemplo, Martorano (2014) informa que la reforma tributaria de 2006-2007 en Uruguay tuvo un efecto positivo en la equidad y se hacen afirmaciones similares con respecto a la reforma tributaria de Chile en 2014 (FMI 2015; Banco Mundial 2015). Además, Cruces y Gasparini (2008) señalan que la capacidad redistributiva del sistema tributario argentino ha aumentado desde principios de la década de 2000, en tanto que los sistemas tributarios de los países andinos y centroamericanos siguen registrando una moderada capacidad de redistribución. Cano (2015) señala que el impuesto sobre la renta de las personas físicas es sumamente progresivo en Ecuador, pero su capacidad de redistribución es baja porque los ricos siguen beneficiándose de muchas deducciones impositivas legales. Pese al progreso alcanzado, la incidencia redistributiva de la tributación en Nicaragua es reducida (Cornia 2011). Por último, el sistema tributario de Bolivia y Honduras es regresivo debido a la alta dependencia de los impuestos indirectos y a la pequeña contribución de los impuestos directos (Cornia 2011; CEPAL e IEF 2014).
- ²⁰ Uruguay suprimió el impuesto sobre transacciones financieras y los ajustes fiscales en frontera en 2007; Ecuador hizo lo mismo en 2008; Brasil eliminó el impuesto sobre transacciones financieras en 2008 y México suprimió el impuesto de ajuste en frontera en la reforma de 2011-2013.
- ²¹ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Uruguay y la mayoría de los países centroamericanos, todavía a escala piloto y de manera voluntaria. En 2014 México fue el primer país que eliminó por completo las facturas impresas en papel.
- ²² Como se explica en el Anexo III, una excepción parcial es la creación de una Unidad Fiscal (INT/FIS) en 1994. Se preveía que esta unidad, en coordinación con los tres departamentos de operaciones regionales, supervisaría la preparación de todos los proyectos fiscales. No obstante, las divisiones de países prepararon la mayoría de los préstamos de inversión y las operaciones de cooperación técnica y FIS no concedió préstamos en apoyo de reformas de política, sino que únicamente brindó apoyo como parte de los equipos de proyecto (OVE, 2008).
- ²³ La mayoría de los préstamos que cubren cuestiones fiscales también incluyen asuntos macrofiscales y gestión de las finanzas públicas; además, los préstamos en apoyo de reformas de política no especifican la proporción del monto aprobado que se asigna a cada aspecto (o componente). En consecuencia, OVE no pudo identificar la cantidad aprobada para apoyo exclusivo de política tributaria y administración de ingresos.
- ²⁴ Con excepción de Jamaica, el número de préstamos mantuvo una distribución similar. Esto puede explicarse por la coordinación del BID con programas respaldados por el FMI desde 2009 (Anexo VII).
- ²⁵ En promedio, casi 60% de los préstamos en apoyo de la política tributaria y la administración de ingresos otorgados en 2012-2016 incluían colaboración con gobiernos subnacionales, en tanto que entre 2007 y 2011 fue la mitad.
- ²⁶ Esto deberá interpretarse como el límite inferior de todos los productos de conocimiento, dado que el Repositorio solo contiene un subconjunto de todos los que genera el Banco. Estos productos incluyen varios tipos de publicaciones (desde libros hasta notas de política y monografías), bases de datos, blogs, evaluaciones de impacto y seminarios.
- ²⁷ Por supuesto, hay excepciones. En cuanto a política, el Banco respaldó reformas tributarias integrales en Uruguay (2005 2006), Guatemala (2008 2012) y Jamaica (2010 2014). En lo que respecta a administración, el Banco brindó respaldo a la modernización de las entidades recaudadoras en Uruguay (2006 2007), República Dominicana (2007 2009), Jamaica (2011 2016), Honduras (2013 2015) y Guatemala (2016).
- ²⁸ En concreto, en el Noveno Aumento se instó a incrementar la relación entre los ingresos tributarios reales y los potenciales.

- ²⁹ Con respecto a la eficiencia, se preveía que solo 11% de los préstamos reducirían las características del sistema tributario causantes de distorsiones. En cuanto a la equidad, en solo 15% de los préstamos se estableció que el apoyo prestado previsiblemente influiría en la distribución del ingreso, la equidad o la progresividad del sistema tributario, y una proporción aun menor incluyó indicadores específicos en la matriz de resultados.
- ³⁰ Véase Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2007); Barreix, A., Bes, M. y Roca, J. (2009); y Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2010).
- ³¹ Véase el estudio de caso de México. Obsérvese que esta oficina, de nombre CITA, nunca se creó.
- ³² El monto de los 37 préstamos aprobados con componentes tributarios en los siete países ascendió a un total de US\$6.100 millones. Además, estos países representan 56% de los montos destinados a cooperación técnica y 44% del número de operaciones de cooperación técnica con componentes tributarios aprobadas desde 2007. Brasil — el país que por una gran diferencia ha tenido el mayor número de intervenciones con componentes tributarios— quedó excluido, como se explica en la introducción.
- ³³ El Banco también ha colaborado con otras entidades multilaterales y bilaterales de cooperación internacional, como la Unión Europea, Alemania (GIZ), España (AECI), Suiza (SECO) y China.
- ³⁴ Sin embargo, el FMI brinda una importante asistencia a través de sus centros regionales.
- ³⁵ Como se mencionó en el Capítulo III, es poco probable que los países cuyos ingresos tributarios no se ubican cómodamente por encima de entre 13% y 15% del PIB logren un crecimiento sostenido del PIB real en el largo plazo.
- ³⁶ El caso de Colombia es un tanto distinto. Entre 2007 y 2016, el país implementó siete reformas tributarias, algunas de ellas para elevar los ingresos y otras para mejorar la eficiencia y la equidad. El Banco respaldó en mayor medida la reforma de 2016, que tenía por objeto incrementar los ingresos tributarios.
- ³⁷ Programa de Aumento de la Competitividad de Jamaica, tres préstamos planificados y entregados; Programa de Consolidación Fiscal, tres préstamos planificados, dos entregados, y Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico, tres préstamos planificados y entregados. Aunque en menor grado, el Banco brindó un apoyo constante a la reforma de la política tributaria en Guatemala (desde el diagnóstico en 2006 y durante todo el proceso hasta 2013) y Honduras (desde 2014).
- ³⁸ Entre 2007 y 2016, había 14 préstamos activos en apoyo de reformas de política con componentes tributarios en los países de la muestra: tres en apoyo de reformas de política y 11 de las series de préstamos programáticos. De estos últimos, ocho se han completado o estaban en vías de concluir. Los tres préstamos programáticos trancos son Modernización del Sistema Tributario y Mejora de la Calidad del Gasto en Uruguay, Programa de Apoyo a la Consolidación de la Sostenibilidad Fiscal en México y Programa de Consolidación Fiscal en Jamaica.
- ³⁹ El sistema tributario semidual en Uruguay se implementó casi al mismo tiempo que en España y Eslovenia. Después siguieron Alemania y Perú (2008) y, algunos años más tarde, varios países centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá).
- ⁴⁰ Se parte del supuesto de una vigencia de cinco años para los proyectos.
- ⁴¹ Podría decirse que los préstamos en apoyo de reformas de política podrían servir para apuntalar el marco jurídico de las entidades de recaudación. Sin embargo, en la mayoría de los casos las condiciones de política establecidas en los préstamos en apoyo de reformas de política de la muestra se referían a procesos y medidas, como la implementación de la facturación electrónica para grandes contribuyentes en Honduras (Recuadro A.5.1).
- ⁴² En promedio, la diferencia en la muestra entre la fecha actual y original de vencimiento de los préstamos de inversión aprobados con componentes tributarios durante el período de la evaluación fue de 427 días, en comparación con 291 días en todo el Banco.
- ⁴³ En términos de adquisiciones y contrataciones, el préstamo incluía 196 contratos cuya mediana de valor era de aproximadamente US\$20.000 cada uno (comparado con un promedio en todo el Banco de 60 contratos por préstamo). En términos de cambios de titular local, el préstamo fue objeto de una alta rotación del director de la DEI, lo que desencadenó una crisis institucional en 2012 y la sustitución de la DEI por una entidad tributaria totalmente nueva en 2015. El préstamo empezó a desembolsarse en un nivel considerable apenas en 2012 —más de cuatro años después de su aprobación— y los recursos se utilizaron en su mayor parte para apoyar la transición a la nueva entidad tributaria.
- ⁴⁴ OVE examinó todos los préstamos de inversión de la cartera y analizó las 34 operaciones sobre las que se disponía de información financiera detallada a nivel de componentes. Esta información se cotejó con los planes de adquisiciones para reconstruir los montos aprobados para componentes de reforma y para bienes e infraestructura. El hallazgo principal fue que los porcentajes de los préstamos de inversión que financiaban reformas y bienes e infraestructura eran bastante similares (46% y 47%, respectivamente). Además, los cambios en el transcurso tiempo no muestran ningún patrón definido. Para ser más específicos, no existe ninguna tendencia a reducir los componentes de reforma en favor de componentes para bienes e infraestructura. En cambio, las variaciones entre los montos originales aprobados y los presupuestos ejecutados son casi aleatorias.

- Aaron H. y G. Burtless (2014). *Potential Effects of the Affordable Care Act on Income Inequality*. Washington, D.C.: The Brookings Institution. Disponible en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/potential-effects-affordable-care-act-income-inequality-aaron-burtless.pdf>.
- Acosta-Ormaechea S. y J. Yoo (2012). Tax Composition and Growth: A Broad Cross-County Perspective. Documento de trabajo 12/257, FMI. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12257.pdf>.
- Alesina A., S. Ardagna y F. Trebbi. (2006). *Who Adjust and When? The Political Economy of Reforms*. Documentos de trabajo del personal del FMI, vol. 53, número especial. Disponible en <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2006/03/pdf/alesina.pdf>.
- Arenas de Mesa, A. (2016). *Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL/BID. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40624-sostenibilidad-fiscal-reformas-tributarias-america-latina>.
- Arnold, J. (2008). *Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries*, Documento de trabajo 51, Departamento Económico de la OCDE. París: OCDE. Disponible en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp\(2008\)51](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp(2008)51).
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus y L. Vartia (2011). *Tax Policy for Economic Recovery and Growth*. *The Economic Journal* 121 (550): 59-80.
- Atkinson A. B. (2015). *Inequality: What can be done?* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Atkinson A.B. y J.E. Stiglitz (1976). *The Design of Tax Structure Direct versus Indirect Taxation*. *Journal of Public Economics* 6: 55-75. Disponible en [http://eml.berkeley.edu/~saez/course/AtkinsonStiglitz_JPubE\(1976\).pdf](http://eml.berkeley.edu/~saez/course/AtkinsonStiglitz_JPubE(1976).pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo (1989). Propuesta para el Séptimo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (documento AB-1378). Washington, D.C.: BID.
- _____ (1994). Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (documento AB-1704). Washington, D.C.: BID.
- _____ (1996). Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (documento GN 1883-5). Washington, D.C.: BID.
- _____ (2000). *Making decentralization work in Latin America and the Caribbean: A background paper for the sub-national development strategy* (documento GN-2026). Washington, D.C.: BID, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- _____ (2002). Documento de Estrategia: Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social (documento GN-1894-6). Washington, D.C.: BID.

- _____ (2003). Documento de Estrategia: Modernización del Estado. Versión revisada (documento GN-2235-1). Washington, D.C.: BID.
- _____ (2010). Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (documento AB-2764). Washington, D.C.: BID.
- _____ (2012). Estrategias, Políticas, Marcos Sectoriales y Lineamientos del BID (documento GN 2670 1). Washington, D.C.: BID.
- _____ (2015). Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (documento GN 2813 3). Washington, D.C.: BID.
- _____ (2016). Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (documento GN-2831-3). Washington, D.C.: BID.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela (2007) *Fiscal Policy and Equity: Estimation of the Progressivity and Redistributive Capacity of Taxes and Social Public Expenditure in the Andean Countries*. Banco Interamericano de Desarrollo, D.C.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela (2010). *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay and Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo, D.C.
- Barreix, A., J.C. Benítez y M. Pecho (2017). *Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact*. Documento de trabajo N° 338. Centro de Desarrollo de la OCDE. París: OCDE.
- Barreix, A., M. Bès, F. Velayos, M. Pecho y J.C. Benítez (2013). *Metiendo Presión: Estimando la verdadera carga fiscal de América Latina y el Caribe. La Presión Fiscal Equivalente*. Documento de trabajo N°. 9/2013, CIAT/BID/IEF. Disponible en http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles/trabajo/2013_09.pdf.
- Barreix, A.; M. Bès y J. Roca (2009). *Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. BID/EUROsociAL. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/386>.
- Bernardi, L., A. Barreix, A. Marenzi y P. Profeta (2007). *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*. Documento de trabajo N°. 591. Società Italiana di Economia Pubblica, Universidad de Pavia.
- BID/CAPTAC-DR/CIAT (2012). Estado de la Administración Tributaria en América Latina: 2006-2010. Disponible en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ofilac/noticias/paginas/5/49585/P49585.xml&xsl=/ofilac/tpl-i/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl-i/top-bottom.xsl>.
- BID/CIAT (2017). Base de datos de la Presión Fiscal Equivalente de América Latina y el Caribe: 1990 2015.
- Bird, R. y E. Zolt (2003). *Introduction to Tax Policy Design and Development*. World Bank Course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries. Disponible en <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Introduction-to-Tax-Policy-Design-and-Development.pdf>.

- Bonvecchi, A. (2010). *The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina*. Serie Documentos de Trabajo N° IDB-WP-175, BID. Disponible en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubIDB-WP-175.pdf>.
- Cano, L. (2015). *Income mobility in Ecuador. New evidence from individual income tax returns*. WIDER The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina. N° 2015/040. Disponible en <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2015-040.pdf>.
- CEPAL/AECID (2016). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39939-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar>.
- _____ (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/41044-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2017-la-movilizacion-recursos>.
- Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, eds. (2013). *Recaudar no Basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-desarrollo-en-las-americas-publicacion-insignia-del-bid,3185.html?id=2013>.
- Cornia, G. (2011), *Economic Integration, Inequality and Growth: Latin America vs. the European economies in transition*. Documento de trabajo N° 101, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. Disponible en http://www.un.org/esa/desa/papers/2011/wp101_2011.pdf.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008). *A distribution in motion: the case of Argentina*. Documento de trabajo N° 0078. La Plata, Argentina, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Cubero R. e I. Vladkova Hollar (2010). *Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America*. Documento de trabajo N° 10/112, FMI. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10112.pdf>.
- Diamond P. y E. Saez (2011). *The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations*. *Journal of Economic Perspectives* 25 (4):165-190. Disponible en <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.25.4.165>.
- Fenochietto, R. y C. Pessino (2013). *Understanding Countries' Tax Effort*. Documento de trabajo N° 13/244, FMI. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41132.0>.
- Folster, S. y M. Henrekson (2001). *Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries*. *European Economic Review* 45: 1501-1520.
- Fondo Monetario Internacional (2015). *Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance*. Washington, D.C.: FMI.

- _____ (2016). World Economic Outlook Database. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/data/changes.htm>.
- Fretes, V. y T. Ter-Minassian, eds. (2015). *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/6829>.
- Gaspar V., L. Jaramillo y P. Wingender (2016). *Tax Capacity and Growth: Is there a tipping point?* Documento de trabajo 16/234, FMI. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16234.pdf>.
- Gómez Sabaini, J. C., M. Jiménez y D. Rossignolo (2012). *Imposición a la Renta Personal y Equidad en América Latina: Nuevos desafíos*. Serie Macroeconomía del Desarrollo 119. Santiago, Chile: CEPAL/GIZ. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5351-imposicion-la-renta-personal-y-equidad-en-america-latina-nuevos-desafios>.
- Gómez Sabaini, J.C., and D. Morán (2013). *Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas*. Serie Macroeconomía del desarrollo 133. Santiago, Chile: CEPAL/GIZ. Available at <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5368-politica-tributaria-america-latina-agenda-segunda-generacion-reforma>.
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2015). *El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina*. Revista de la CEPAL N° 116. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38780/RVE116_es.pdf?sequence=1.
- Independent Evaluation Group (2017). *Tax Revenue Mobilization: Lessons from World Bank Group Support for Tax Reform*. An IEG Learning Product. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/245881489609740950/Tax-revenue-mobilization-lessons-from-World-Bank-Group-support-for-tax-reform>.
- Independent Evaluation Office (2013). *The Role of the IMF as a Trusted Advisor*. Washington, D.C.: FMI.
- Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana. Base de datos 2015. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- Lora, E., ed. (2007). *The State of State Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Stanford Economic and Finance/Banco Mundial/BID. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/550461468269684873/pdf/387800PA PER0LA101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>.
- Lustig, N. (2016). *Fiscal Policy, Inequality, and the Poor in the Developing World*. Documento de trabajo N° 23, CEQ. Disponible en http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Comparative/CEQ_WP_23FscPollIneq_Pov_Oct15_2016.pdf.
- Luttmer, E. y M. Singhal (2014). *Tax Morale*. *Journal of Economic Perspectives* 23 (4): 149-68. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.4.149>.

- Mahon, J. E., M. Bergman y C. Arnson (2014). *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*. Washington, D.C.: Wilson Center. Disponible en <https://www.wilsoncenter.org/publication/progressive-tax-reform-and-equality-latin-america>.
- Melitz, M.J. (2005). *When and how should infant industries be protected?* *Journal of International Economics* 66: 177-196. Disponible en https://scholar.harvard.edu/files/melitz/files/infant_jie.pdf.
- Mirrlees, J., A. Stuart, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles y J. Poterba (2010). *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Institute for Fiscal Studies. Cambridge: Oxford University Press. Disponible en https://www.ifs.org.uk/docs/mirrlees_dimensions.pdf.
- Mortano, B. (2014). *The impact of Uruguay's 2007 Tax Reform on Equity and Efficiency*. *Development Policy Review* 32 (6): 701-714.
- OCDE (2010). *Tax Expenditures in OECD Countries*. París: OECD Publishing.
- OCDE/BID (2017). *Government at a Glance in Latin America and the Caribbean 2017*. París: OECD Publishing. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264655554-en>
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017). *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe: 1990-2015*. París: OECD Publishing. Disponible en http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr.
- OVE (2008). *Evaluation of the IDB's role in the fiscal sector (RE-317-2)*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pecho, M. (2012). *Regímenes Simplificados de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina*. Documento de trabajo N° 02-2012, CIAT.
- Pecho, M. (2014). *Gastos tributarios en América Latina: 2008–2012*. Documento de trabajo N° 2-2014, CIAT. Disponible en http://webdms.ciat.org/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=10339.
- Pecho, M., F. Peláez y J. Sánchez (2012). *Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000 2010*. CIAT. Disponible en http://webdms.ciat.org/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=8853.
- Piketty, Thomas (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Prasad, N. (2008). *Policies for redistribution: The use of taxes and social transfers*. International Institute for Labour Studies. Documento para discusión 194/2008. Disponible en http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193159.pdf.
- Rogoff, K. (2014). *Where is the Inequality Problem?* Project Syndicate: The World's Opinion Page. 8 de mayo de 2014. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/kenneth-rogoft-says-that-thomas-piketty-is-right-about-rich-countries--but-wrong-about-the-world?barrier=accessreg>.

- Rognlie, M. (2015). *Deciphering the Fall and Rise in the Net Capital Share: Accumulation of Scarcity?* Cambridge MA: Massachusetts Institute of Technology. Disponible en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/2015a_rognlie.pdf.
- Rossignolo, D. y M. Pecho (2015). *Estimación del esfuerzo tributario en los países de América Latina y el Caribe*. CIAT.
- Santos de Souza, S. (2013). *The Political Economy of Tax Reform in Latin America: A Critical Review*. Washington, D.C.: Wilson Center Latin American Program. Disponible en <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Political%20Economy%20of%20Tax%20Reform.pdf>.
- Slaughter, A. (2004). *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Tanzi, V. (2000). *Taxation in Latin America in the Last Decade*. Documento de trabajo N° 76, preparado para la Conferencia sobre Reformas Fiscales y Financieras en América Latina. Disponible en http://www.siepr.stanford.edu/conferences/FFReform_LA/Tanzi_Taxation_in_LAC.pdf.
- Tanzi, V. y H. Zee (2001). *La política tributaria en los países en desarrollo*. Serie Temas de Economía. Washington, D.C.: FMI. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/esl/issue27s.pdf>.
- Torgler, B., M. Schaffner y A. Macintyre (2007). *Tax Compliance, Tax Morale and Governance Quality*, International Studies Program Documento de trabajo 07-27. Disponible en <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0727.pdf>.
- Vinuela, L., K. Kaiser y M. Chowdhurie-Aziz (2014). *Intergovernmental Fiscal Management in Natural Resource-Rich Settings*. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/352691468180873545/Intergovernmental-fiscal-management-in-natural-resource-rich-settings>.
- Wang, R., T. Irwin y L. Murara (2015). *Trends in Fiscal Transparency: Evidence from a New Database of the Coverage of Fiscal Reporting*. Documento de trabajo N° 15/188. Washington, D.C FMI.