

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL DE POLÍTICA Y GESTIÓN FISCAL

DIVISIÓN DE GESTIÓN FISCAL Y MUNICIPAL

Diciembre de 2015

El presente documento fue preparado por la División de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM). El equipo que preparó el documento estuvo integrado por: Vicente Fretes Cibils (IFD/FMM), Jefe de División; Gustavo García (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Carola Pessino, (IFD/FMM), Jefe de Equipo Alterno; Carlos Pimenta (IFD/FMM); Luiz Villela (IFD/FMM); Martín Ardanaz (FMM/CNI); Alberto Barreix (IFD/FMM); Axel Radics (IFD/FMM); Edna Armendáriz (IFD/FMM); Ida M. Fernández (IFD/FMM); María Cecilia Deza, Nuria Tolsá Caballero y Juan Carlos Benitez (Consultores, FMM); Luz Ángela García (KNL/KNM); Darinka Vásquez Jordan (KNL/KNM); Micha Van Waesberghey (KNL/KNM); el resto de los especialistas en gestión fiscal de IFD/FMM. El documento incorpora comentarios de Philip Keefer de IFD/IFD; IFD/ICS; SCL/SCL; SCL/LMK; SCL/EDU; SCL/SPH; IFD/IFD, RES/RES y VPS/VPS.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

ÍNDICE

I.	EL SECTOR DE POLÍTICA Y GESTIÓN FISCAL EN EL CONTEXTO DE LAS ESTRATEGIAS SECTORIALES DEL BANCO.....	1
A.	El Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal como parte de las Regulaciones Existentes.....	1
B.	El SFD de Política y Gestión Fiscal como parte de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social	1
II.	EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA EFICACIA DE PROGRAMAS DE POLÍTICAS Y GESTIÓN FISCAL E IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO DEL BANCO	2
A.	El Rol de la Política Fiscal en el Crecimiento Económico y la Sostenibilidad y Estabilidad Macroeconómica	2
B.	La Estructura de los Sistemas Impositivos y del Gasto Público y sus Efectos en la Eficiencia Económica y la Productividad	11
C.	El Impacto de la Política Fiscal en la Equidad y su Relación con la Eficiencia Económica y la Productividad	18
D.	La Eficiencia y Transparencia en la Gestión de los Recursos Públicos y el Desempeño de la Institucionalidad Fiscal.....	23
III.	PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA REGIÓN	29
A.	El Rol de la Política Fiscal en el Crecimiento Económico y la Sostenibilidad y Estabilidad Macroeconómica	29
B.	La Estructura de los Sistemas Impositivos y del Gasto Público y sus Efectos en la Eficiencia Económica y la Productividad	34
C.	El Impacto de la Política Fiscal en la Equidad y su Relación con la Eficiencia Económica y la Productividad	42
D.	La Eficiencia y Transparencia en la Gestión de los Recursos Públicos y el Desempeño de la Institucionalidad Fiscal.....	48
IV.	LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DEL BANCO EN EL SECTOR	54
A.	Informes de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)	54
B.	Resultados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo	55
C.	Lecciones Aprendidas de la Experiencia de las Operaciones del Banco	56
D.	Ventajas Comparativas del Banco en el Sector Fiscal.....	59
V.	META, PRINCIPIOS, DIMENSIONES DEL ÉXITO Y LÍNEAS DE ACCIÓN QUE GUIARÁN LAS ACTIVIDADES OPERATIVAS Y DE INVESTIGACIÓN DEL BANCO EN EL SECTOR	64
A.	Meta y Principios del Trabajo en el Sector	64
B.	Dimensiones de Éxito, Líneas de Acción y Actividades	65

ANEXO: Gráficos y Cuadros

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y El Caribe
APP	Asociaciones Público Privadas
ASD	Análisis de Sostenibilidad de la Deuda
BEPS	<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CE	Comisión Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
COPLAC	Comunidad de Profesionales de ALC en GpRD
CPE	<i>Country Program Evaluation</i>
CT	Cooperación Técnica
CUT	Cuenta Única de Tesorería
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i>
ESW	<i>Economic and Sector Work</i>
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DeMPA	<i>Debt Management Performance Assessment</i>
FTC	Código de Transparencia Fiscal
FMI	Fondo Monetario Internacional
G20	Grupo de los 20
GFP	Gestión Financiera Pública
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
GSN	Gobiernos Subnacionales
I&D	Investigación y Desarrollo
IDRC	<i>International Development Research Center</i>
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
IPT	Inversión u Obra Pública Tradicional
IRPF	Impuesto a la Renta Personas Físicas
ISR	Impuesto sobre la Renta
ITD	<i>International Tax Dialogue</i>
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
OBI	<i>Open Budget Index</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PbR	Presupuesto Basado en Resultados
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PTC	Programas de Transferencias Condicionadas
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RNNR	Recursos Naturales No Renovables

ROSC	<i>Reports on the Observance of Standards & Codes</i>
SAI	<i>Supreme Audit Institutions</i>
SbR	Subasta Electrónica Reversa
SEP	Sistema de Evaluación PRODEV
SFD	Documento de Marco Sectorial
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
VfM	<i>Value for Money</i>
ZFE	Zona Franca de Exportación

I. EL SECTOR DE POLÍTICA Y GESTIÓN FISCAL EN EL CONTEXTO DE LAS ESTRATEGIAS SECTORIALES DEL BANCO

A. El Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal como parte de las Regulaciones Existentes

- 1.1 El Documento de Marco Sectorial (SFD, por sus siglas en inglés) de Política y Gestión Fiscal se ha desarrollado de acuerdo con el documento Estrategias, políticas, marcos sectoriales y lineamientos en el BID (GN-2670-1), a fin de orientar al Banco en el trabajo operativo, de diálogo y de generación de conocimiento con los países, sus gobiernos y prestatarios privados.
- 1.2 El presente SFD es flexible y le permitirá al Banco atender los desafíos y contextos dinámicos que enfrentan los 26 países miembros prestatarios y orientará su financiamiento en el Sector de Política y Gestión Fiscal (en adelante el Sector) para operaciones con y sin garantía soberana. El SFD de Política y Gestión Fiscal es adaptable a las condiciones particulares y a las preferencias de cada país, tanto en el diseño como en la implementación de los proyectos del Sector. De acuerdo a lo establecido en el párrafo 1.20 del documento GN-2670-1, los SFD se deben actualizar cada tres años, de forma continua. En consecuencia, el Banco preparará una actualización de este SFD una vez transcurridos tres años de su aprobación.

B. El SFD de Política y Gestión Fiscal como parte de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social

- 1.3 El SFD de Política y Gestión Fiscal está enmarcado dentro del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-2764) en lo relativo a la reducción de la pobreza y la desigualdad y el logro de un crecimiento sostenible. Más específicamente, este SFD se desarrolla como parte de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en los ámbitos de instituciones para el crecimiento, la gestión y financiamiento del gasto público, y en el mejoramiento de la productividad para el crecimiento y el bienestar social. En particular, este SFD pone énfasis en el mejoramiento del suministro y la utilización de recursos para el crecimiento y el bienestar social.
- 1.4 El presente SFD también está relacionado con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5) y con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) por el rol que juegan las políticas de gasto y gestión financiera pública a través de la asignación y gestión de recursos en los presupuestos de gastos, la planificación estratégica, los marcos fiscales de mediano plazo, los sistemas de compras y contrataciones públicas, los sistemas de inversión pública y la transparencia fiscal y rendición de cuentas. Por otro lado, este SFD está relacionado también con la Estrategia Integrada del BID de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, y de Energía Sostenible y Renovable (GN-2609-1), que indica la necesidad de contar con políticas e investigaciones específicas en materia de gestión fiscal; y con la Estrategia Sectorial de Apoyo a

la Integración Competitiva Regional y Global (GN-2565-4), que incluye al fomento de la armonización fiscal y la regulación internacional de los precios de transferencias.

- 1.5 El presente SFD reconoce la naturaleza multisectorial de la política y gestión fiscal, en parte por las distintas responsabilidades y funciones económicas y sociales que tienen a su cargo los gobiernos nacionales y subnacionales, lo cual necesariamente demanda un incremento de recursos para financiar el crecimiento y el bienestar social, en conjunto con la participación del sector privado. Por la dimensión transversal de la gestión fiscal, este SFD se relaciona con los SFD de: Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3); Desarrollo Urbano y Vivienda (GN-2732-2); Salud y Nutrición (GN-2735-3); Protección Social y Pobreza (GN-2784-3); Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-2); Trabajo (GN-2741-3); Género y Diversidad (GN-2800-3); Transporte (GN-2740-3); Agua y Saneamiento (GN-2781-3); Agricultura y Gestión de Recursos Naturales (GN-2709-2); Integración y Comercio (GN-2715-2); Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-3); Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-3); Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-3); y Energía (GN-2830-1).
- 1.6 El SFD propuesto cubre los elementos que deben contener los Documentos de Marco Sectorial señalados en el párrafo 1.19 del documento GN-2670-1. En concordancia con este último, este SFD contiene cinco secciones. La presente sección describe la relación entre el SFD y el marco normativo vigente. La Sección II expone, selectivamente, la evidencia empírica internacional en políticas y programas del Sector. La Sección III presenta los principales desafíos del Sector en América Latina y El Caribe (ALC). La Sección IV contiene las lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en el Sector. Finalmente, la Sección V incluye las metas, principios, dimensiones de éxito, líneas de acción y actividades concretas que el Banco priorizará en el Sector de Política y Gestión Fiscal.

II. EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA EFICACIA DE PROGRAMAS DE POLÍTICAS Y GESTIÓN FISCAL E IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO DEL BANCO

- 2.1 En la segunda sección de este documento se presenta una perspectiva del rol de la política fiscal en el crecimiento económico en el mediano y largo plazo. Esta perspectiva se discute en cuatro subsecciones. La primera se refiere al rol de la política fiscal en el crecimiento, analizado a raíz del impulso y revisión que ha ocurrido en esta literatura en las últimas tres o cuatro décadas, además del papel fundamental que juega la política fiscal para lograr un crecimiento sostenido mediante el logro de la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la deuda pública como condición necesaria (aunque no suficiente) para el alcance de este objetivo, incluyendo el papel anticíclico que ejercen la política fiscal y las instituciones y reglas que se han elaborado para tales fines. En la segunda subsección se analizan los efectos estructurales de la política fiscal en la eficiencia económica, el ahorro y la inversión y en consecuencia, en la productividad de los factores y su incidencia en el crecimiento a largo plazo. En la tercera subsección se analizan los impactos en la equidad que producen la política y gestión fiscal y su relación con la eficiencia económica y la

productividad, y finalmente, en la cuarta subsección se analiza la gestión y la transparencia de los recursos públicos, incluyendo la administración tributaria, la gestión financiera y presupuestaria del sector público y la transparencia fiscal.

- 2.2 El análisis que se presenta en esta segunda sección se realiza en el contexto internacional más amplio posible, con particular énfasis en las lecciones que se derivan de la crisis financiera internacional de 2008-2010, que afectó a la mayoría de los países desarrollados, y la recesión de la economía mundial que se produjo como consecuencia de esta crisis.

A. El Rol de la Política Fiscal en el Crecimiento Económico y la Sostenibilidad y Estabilidad Macroeconómica

- 2.3 Existe una amplia y vasta literatura empírica sobre las diversas vías mediante las cuales la política y la gestión fiscal pueden impactar el crecimiento. Muchas de ellas se han ampliado significativamente a raíz de las teorías del crecimiento endógeno (Romer, 1986 y 1990; Lucas, 1990; Aghion y Howitt, 1998; entre otros)¹, las cuales, a diferencia de las teorías neoclásicas del crecimiento, internalizan los cambios en el capital humano, el gasto en Investigación y Desarrollo (I&D), el cambio tecnológico, el incremento del ahorro y la inversión, como factores determinantes del crecimiento. Al incluir los efectos de estos cambios se ampliaron las bases para el rol de las políticas públicas en el crecimiento económico a largo plazo y en particular, para el rol de la política fiscal a través de los cambios en los incentivos de los agentes económicos para el ahorro, la inversión, la acumulación de capital humano de calidad y la innovación (Ter-Minassian, 2015).
- 2.4 Esta literatura se ha ampliado significativamente al incluir, en décadas recientes, la explicación de los diversos factores que afectan el crecimiento a mediano y largo plazo, tales como los *shocks* exógenos y la volatilidad macroeconómica, la apertura comercial y la inversión extranjera, el rol de las instituciones y más recientemente los efectos de la inequidad. Estas líneas de investigación han permitido ampliar aún más los estudios sobre la influencia de las políticas y gestión fiscal en el crecimiento, siendo la literatura más amplia la que se refiere a la volatilidad macroeconómica y lo procíclico de la política fiscal, el endeudamiento público y sus impactos en el crecimiento, la composición y estructura de los sistemas tributarios, la composición, calidad y eficiencia del gasto público (particularmente en infraestructura y educación), la credibilidad de la política y las instituciones fiscales y la percepción de riesgo de la deuda soberana, con impactos en las tasas de interés. Más recientemente, se han estudiado las contraposiciones (o *trade-offs*) entre los objetivos de eficiencia y equidad que puede causar la política fiscal y la influencia de los factores de economía política que condicionan las decisiones e implementación de los ejecutores de políticas públicas².

¹ Para un resumen y presentación formal de las teorías del crecimiento ver Jones y Vollrath (2013). Para una extensión de estos modelos y sus aplicaciones sobre las políticas económicas para el crecimiento, ver Aghion y Howitt (1998).

² Para una revisión y perspectiva de la literatura sobre las teorías del crecimiento y el rol de la política fiscal, ver Ter-Minassian (2015).

- 2.5 **Sostenibilidad.** Una de las consecuencias más importantes de la crisis financiera de la última década ha sido el aumento extraordinario de la deuda pública en la mayoría de las economías desarrolladas y, en consecuencia, un regreso a la literatura sobre la relación entre el endeudamiento público (medido como proporción del Producto Interno Bruto—PIB) y el crecimiento (Kumar y Woo, 2010; Reinhart y Rogoff, 2010; y Panizza y Presbitero, 2012). Hay diversas razones por las cuales esa relación tiende a ser negativa a partir de ciertos niveles de endeudamiento, entre otras: (i) la incertidumbre sobre la sostenibilidad de la deuda tiende a presionar un incremento de las tasas de interés por el aumento en las primas de riesgo soberano. Este incremento a su vez, genera un desplazamiento de la inversión privada y limita el espacio fiscal de los gobiernos para aumentar el gasto, como consecuencia del aumento en el servicio de la deuda pública; (ii) las restricciones de gasto afectan particularmente los programas de inversión pública, dado que éstos no tienen impactos sociales inmediatos ni representan un compromiso de pago a fecha cierta, limitando aún más el crecimiento a corto y mediano plazo; (iii) los agentes económicos perciben que un ajuste fiscal será eventualmente inevitable para eludir una situación de insolvencia del gobierno, mediante un aumento de la carga tributaria y/o una reducción permanente del gasto, lo que agrava la percepción de incertidumbre³ y la parálisis de la inversión privada, acentuando el impacto negativo en el crecimiento; y (iv) la reducción del espacio fiscal que produce el endeudamiento limita la capacidad de los gobiernos para implementar políticas anticíclicas o contrarrestar los efectos contractivos de choques exógenos.
- 2.6 No hay un umbral de límite del endeudamiento igual para todos los países que indique el nivel a partir del cual los gobiernos alcanzan una situación de insolvencia, dado que esta relación no es lineal. Estos umbrales difieren para cada país y dependen de diversos factores⁴, entre los cuales cabe mencionar: (i) el nivel de desarrollo y el grado de diversificación económica de los países, particularmente de sus exportaciones; (ii) la profundidad y grado de apertura de los sistemas financieros locales; (iii) la calidad de las instituciones; y (iv) los precedentes históricos de episodios de insolvencia o impago de la deuda pública⁵. Sin embargo, hay evidencia de que niveles de endeudamiento mayores a 100% del PIB para economías desarrolladas y de 60% para economías en desarrollo constituyen umbrales críticos cercanos a una situación peligrosa de insolvencia (FMI, 2012b). Finalmente, los costos de la insolvencia fiscal o de las crisis de deuda e insostenibilidad fiscal tienen efectos duraderos sobre el crecimiento⁶ en el ingreso real de la población y, en particular, de los sectores de ingresos más bajos.
- 2.7 La dinámica de sostenibilidad de la deuda depende de un conjunto de variables económicas, tales como el crecimiento económico, las tasas reales de interés, el

³ Si se genera una percepción de que se acudirá al financiamiento monetario para cubrir los déficit fiscales, se producirá un aumento de las expectativas inflacionarias y, en consecuencia, presiones al alza de las tasas de interés, acentuándose el desplazamiento de la inversión privada y la reducción del espacio fiscal por aumento en el servicio de la deuda, más allá de otros efectos nocivos que produce la inflación, particularmente en la distribución del ingreso.

⁴ Calderón y Fuentes (2013), FMI (2012b).

⁵ Reinhart y Rogoff (2013).

⁶ Miller y Zhang (2013).

resultado fiscal primario y los niveles iniciales de endeudamiento⁷. Más concretamente, la estabilidad del ratio deuda/PIB dependerá del balance primario estructural o ajustado por el ciclo, calculado a la tasa de crecimiento del PIB potencial que garantiza una relación estable de dicho ratio, dado un determinado nivel de deuda inicial⁸. Esta definición de resultado primario estructural que hace sostenible la relación de deuda a PIB, indica igualmente el espacio fiscal disponible o el ajuste fiscal requerido para garantizar la sostenibilidad de la deuda cuando se compara con el promedio de los resultados primarios observados para un período determinado de años (por ejemplo, promedio de los últimos 3 a 5 años). Cuando los balances primarios observados se ubican por debajo del resultado primario estructural que estabiliza la deuda a la tasa de crecimiento del PIB potencial, se requiere de un ajuste fiscal, ya que existe una dinámica creciente de la relación deuda a PIB. Cuando ese mismo promedio de resultados primarios observados se ubican por encima del balance primario estructural que estabiliza la relación de deuda a PIB, los países disponen de espacio fiscal⁹. Sin embargo, este análisis requiere ser complementado con un análisis estocástico, ya que muchas de las variables que inciden en la dinámica de la deuda están fuera del control del gobierno y sujetas a choques exógenos que pueden alterar la trayectoria del endeudamiento público. Los Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD), realizados sobre una trayectoria de mediano a largo plazo, y los niveles requeridos de resultados primarios a la tasa de crecimiento del PIB potencial que estabilizan el ratio deuda/PIB, indican la restricción presupuestaria intertemporal del sector público (Celasun, Debrun y Ostry, 2006; y Comisión Europea, 2012b y 2014).

- 2.8 Reconociendo la importancia de la sostenibilidad fiscal para el crecimiento a largo plazo, el Banco ha desarrollado una herramienta para elaborar los ASD de sus países prestatarios, desde distintas perspectivas e incluyendo la distribución de posibles escenarios como resultado de *shocks* aleatorios (*fan-charts*) (Borenzstein et al., 2013 y Arizala et al., 2010). Igualmente, hay otros tres factores que pueden afectar seriamente la sostenibilidad de la deuda más allá de la dinámica de déficit primario, crecimiento y tasas de interés. El primero tiene que ver con la composición de la deuda entre moneda extranjera y moneda local. Una mayor composición de la deuda en moneda extranjera hace que la sostenibilidad de la política fiscal sea mucho más vulnerable a *shocks* externos que puedan afectar la tasa de cambio y por ende incrementar la relación de deuda externa sobre PIB. El segundo corresponde a la vulnerabilidad de los países a paradas repentinas en los flujos de capital externo (este fenómeno es conocido como *sudden stops* en la literatura) que dificultan el refinanciamiento de los vencimientos de deuda externa y que pueden inducir a una circunstancia de incumplimiento en el servicio de la deuda como consecuencia de un *sudden stop*. No obstante la voluntad de las autoridades de cumplir con los vencimientos

⁷ Para una revisión de la literatura sobre dinámica de sostenibilidad de la deuda, ver Buiter (1983, 1985 y 1990); van Wijnbergen (1989); Fischer y Easterly (1990); y FMI (2003).

⁸ Para el caso de países pobres altamente endeudados (anteriormente denominados HIPC por sus siglas en inglés), el alto grado de concesión de la deuda ocasiona que la tasa de interés sea menor que el crecimiento de la economía, por lo que se viola la condición de invertibilidad. En consecuencia, el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD) requiere de un marco metodológico más específico para el caso de estos países.

⁹ El concepto de espacio fiscal se refiere aquí a la capacidad de un gobierno de asumir algún programa de gasto sin necesidad de aumentar el endeudamiento a largo plazo o de modificar la carga tributaria (Heller, 2005).

de deuda y de disponer de los recursos presupuestarios en moneda local para hacerlo, éstas no logran acceder a los mercados externos por estas circunstancias (ver Calvo et al, 2003; Calvo et al, 2004; y Calvo et al, 2008)¹⁰. Finalmente, un tercer factor que puede incidir en la evolución de la relación de deuda a PIB proviene de las discrepancias estadísticas entre las cifras de déficit primario (que constituyen flujos) y los saldos de deuda (*stocks*). Estas discrepancias se originan como consecuencia de ajustes cambiarios, cambios en los saldos de deuda por acuerdos de reestructuración o reducción de las mismas (conocidos en la literatura especializada en inglés como *hair cuts*), por la materialización de pasivos contingentes que no habían sido contabilizados previamente como parte de la deuda pública y por deficiencias en la contabilidad gubernamental. Estas circunstancias de aumento de la relación de deuda externa a PIB, sin una correspondiente variación en los déficits primarios pasados o actuales, pueden generar cambios significativos en los saldos de deuda pública que deben ser reconciliados con los registros de déficit en las estadísticas fiscales (BID, 2007).

- 2.9 Los ASD calculados sobre la base de la deuda bruta registrada o reconocida formalmente por el gobierno central pueden resultar insuficiente para evaluar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas. En un concepto de endeudamiento más amplio o potencial, es conveniente completar los ASD con la inclusión de: (i) la deuda del sector público consolidado, incluyendo la deuda garantizada de las empresas públicas y de los Gobiernos Subnacionales (GSN), y de fideicomisos públicos que no están usualmente incluidos en la deuda registrada; y (ii) los pasivos contingentes, tales como las garantías sobre los depósitos bancarios y de otras entidades financieras, así como las garantías explícitas de las Asociaciones Público Privadas (APP), acciones legales contra el estado que pueden dar lugar a futuros compromisos de gastos, y otras garantías implícitas, como los déficit actuariales de los sistemas de pensiones públicos (Bloch y Fall, 2015).
- 2.10 El envejecimiento poblacional, producto de una mayor expectativa de vida y menores tasas de fertilidad, va a incrementar la tasa de dependencia de la vejez al doble en los países emergentes y al triple en los países de ALC en promedio hacia el 2050. Si las tasas de reemplazo, los beneficios de los sistemas previsionales y la cobertura quedaran constantes, el gasto por pensiones y jubilaciones en proporción al PIB se duplicaría en los países avanzados y se triplicaría en los de ALC. Teniendo en cuenta que los países están ajustando sus sistemas para hacer frente a estas presiones (por ejemplo, aumento de la edad jubilatoria, disminución de beneficios, entre otros), el gasto anual en pensiones de vejez se espera que aumente, en países avanzados, casi tres puntos porcentuales del PIB para el 2050 (FMI, 2011a). Adicionalmente, las presiones del gasto en salud por el envejecimiento de la población parecen ser mucho mayores. Por ello, es crucial complementar los ASD con las proyecciones de largo plazo del gasto en salud y pensiones, pues permite anticipar estos efectos sobre la sostenibilidad fiscal en el largo plazo.

¹⁰ Estas publicaciones constituyen un aporte importante del BID sobre el tema en general y en particular, para el análisis de la sostenibilidad fiscal y la gestión de deuda pública en la región.

- 2.11 Para asegurar la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones y salud debido al envejecimiento poblacional, es esencial efectuar proyecciones del gasto y déficit actuarial de las mismas ante diferentes escenarios¹¹. La Comisión Europea (CE), junto con sus países miembros, proyecta cada tres años el gasto por envejecimiento poblacional, y a partir del año 2012 comenzó a extender el ASD de cada país para hacerlo con tres niveles o pilares de medición. En primer lugar, presenta el ASD convencional, con la deuda pública registrada e incorporando los análisis estocásticos en las proyecciones (*fan charts*). En segundo lugar, incorporan el impacto del envejecimiento poblacional, en las proyecciones en el largo plazo del gasto en salud, pensiones y cuidados de personas mayores de determinada edad. En tercer lugar, un nuevo módulo a partir de 2014 incorporó los pasivos contingentes, donde hasta el momento la información sobre los mismos es limitada y se refiere exclusivamente a garantías con el sector bancario, respondiendo en buena medida a los impactos fiscales producidos por la crisis financiera internacional (CE, 2012b y 2014)¹². Además de estas garantías, hay evidencia de que los gobiernos otorgan garantías explícitas o implícitas a varias entidades públicas, incluidos los GSN, empresas públicas y APP, entre otras, y que la cobertura del sector público es limitada, generando también una subestimación u ocultamiento de pasivos firmes o pasivos contingentes implícitos¹³.
- 2.12 Desde sus comienzos en la década del 90, las APP empezaron a popularizarse como medios para movilizar recursos y aportar experiencia privada para proveer infraestructura pública¹⁴. Países como Australia, Brasil, Chile, Corea, México, Portugal, España y el Reino Unido han usado intensamente este modelo desde hace 20 años mayormente para financiar infraestructura, y en menor grado servicios sociales. Desde el punto de vista económico, las APP deberían usarse cuando proveen mayor *Value for Money* (VfM) que el provisto por Inversión u Obra Pública Tradicional (IPT), es decir, si el proveedor privado puede ofrecer la infraestructura a menor costo y mayor eficiencia que el sector público. Sin embargo, en muchos casos, proyectos de inversión con APP fueron usados para eludir controles de gasto y reglas fiscales con límites de endeudamiento, sin registrar la inversión en el presupuesto, ni las garantías asumidas, ni la deuda contraída, poniendo en riesgo la transparencia y prudencia fiscal. Esta falta de

¹¹ Estas proyecciones no constituyen un pronóstico del evento más probable que ocurrirá en el futuro, pero brindan una mejor base de información y por ende son una herramienta de planeación útil para evaluar las políticas actuales y decidir sobre cambios a las mismas.

¹² La proyección actual de ASD de países con acceso al mercado financiero en los análisis del FMI tiene un horizonte de cinco años, por lo que restringe la posibilidad de incluir el impacto del gasto en salud y de pensiones, los que se espera se materialicen en el largo plazo, pero recomienda incorporarlos cuando las presiones de gasto se materialicen rápido. En este caso, recomienda a sus equipos ejercer flexibilidad en alargar el horizonte de proyección. En otros casos, recomienda agregar un ítem de memorándum como el valor presente de los costos de pensiones y de salud como porcentaje del PIB. También recomienda incorporar riesgos potenciales de la realización de pasivos contingentes, básicamente en sus *test* de estrés de la deuda (FMI, 2013b).

¹³ Si bien fueron los países de ALC los que en las décadas del 80 y 90, ocultaron ciertos pasivos, que luego de las crisis se hicieron evidentes, la Gran Recesión del 2008 provocó similares episodios en algunos países europeos.

¹⁴ Hay muchas definiciones de APP, la más general es la que involucra un contrato de largo plazo entre el sector público y el privado para la provisión de un servicio o infraestructura pública. El contratista privado acuerda proveer el servicio por el que es responsable y el gobierno promete pagar por el servicio o permite al contratista privado a recaudar tarifas o peaje en forma directa a los usuarios. Hay una amplia literatura con definiciones alternativas (FMI, 2006; OCDE, 2008b).

registro convierte los pagos comprometidos (firmes) en pasivos contingentes, que si bien tratan de controlarse, por ejemplo con estimación de riesgos con técnicas sofisticadas, están altamente correlacionados con el ciclo económico y con la recaudación del gobierno. Esto ocurre tanto cuando el gobierno asume una garantía de ingreso mínimo (pasivo contingente explícito), como cuando no la asume pero es el que garantiza la provisión del servicio en última instancia (pasivo contingente implícito). En una recesión, el ingreso proyectado termina siendo sobreestimado, dando lugar a que se materialice la garantía de la inversión.

- 2.13 La materialización de los pasivos ocultos y contingentes en algunos países europeos como España, Portugal e Islandia, durante la crisis financiera y fiscal de 2008-2010, demuestra que aún es insuficiente el tratamiento de los mismos tanto en los ASD como en las cuentas públicas de los países (tanto en su presupuesto, como en la estadística de deuda y la contabilidad nacional). Un ejemplo reciente del efecto de la falta de registro de pasivos firmes o contingentes ocurrió como efecto de la gran recesión en Portugal. La deuda de Portugal creció del 76% del PIB en 2009 a 130% en 2014. La mitad de ese incremento se debió a la reclasificación de entidades que estaban fuera de las cuentas del gobierno general —mayormente empresas públicas, y varias APP— y a intervenciones para sostener instituciones financieras (Cangiano et al., 2014).
- 2.14 Diversos organismos han especificado una serie de reglas o mejores prácticas para promover los aspectos positivos de las APP y minimizar los riesgos. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) recomienda, entre otros lineamientos, mejorar el proceso de selección de las APP promoviendo el uso de técnicas costo-beneficio, reforzando el marco legal e institucional, y transparentando los compromisos de gasto y los pasivos contingentes (OCDE, 2012c). Otras recomendaciones incluyen limitar el monto de los proyectos a ser ejecutados a través de APP con techos específicos anuales y/o acumulados, establecer límites cuantitativos a las garantías y, finalmente, registrar como deuda los compromisos asumidos, incluso en el caso de concesiones puras ya que desde un punto de vista contable una APP solo sustituye una deuda pública contraída con el concesionario¹⁵ (Irwin, 2007; Funke et al., 2012).
- 2.15 Con respecto al resto de pasivos contingentes, la crisis financiera reveló fallas en el conocimiento que tenían muchos gobiernos de su posición fiscal subyacente y de los *shocks* que podrían afectarla¹⁶. Para identificar y mitigar

¹⁵ El enfoque correcto sería aplicar la normativa NICSP (Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público) o IPSAS 32 (*International Public Sector Accounting Standards*). Esta norma provee un marco para reducir el sesgo a favor de las APP; cuando el control del activo está en manos del concedente—el gobierno, éste deberá registrar la deuda a medida que el activo se va construyendo.

¹⁶ En 10 países que experimentaron los mayores incrementos imprevistos de la deuda pública bruta como proporción del PIB entre 2007 y 2010, el 23% del aumento se debió a información incompleta sobre la posición fiscal subyacente del gobierno. Las obligaciones ocultas o implícitas con empresas públicas y APP fuera del perímetro del gobierno general perjudicó las finanzas públicas cuando la crisis se desató en Alemania, Estados Unidos, Grecia, Islandia y Portugal. En España, Grecia y Portugal, el sistema presupuestario y contable de base caja, y el de presentación de informes de los gobiernos, no pudo plasmar ni controlar los compromisos de gasto, lo cual resultó en la acumulación de pagos atrasados antes y durante la crisis.

estas fuentes de riesgo fiscal, es necesario mejorar las normas y prácticas de transparencia fiscal en varias dimensiones, entre las que se cuentan: (i) una cobertura más completa de las instituciones y transacciones del sector público; (ii) la presentación de informes más integrales de activos y pasivos públicos; y (iii) la presentación de informes fiscales más frecuentes y puntuales (Cotarelli, 2012). Hay varios países que identifican al menos algunos de los riesgos fiscales, y preparan un informe que acompaña a la presentación del presupuesto anual, como Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Francia, Nueva Zelandia, Reino Unido, entre otros. En general, la obligación de reportar riesgos fiscales en estos países se establece en las Leyes de Responsabilidad Fiscal (Cebotari et al., 2009).

- 2.16 **Estabilidad.** Otro rol importante que le corresponde jugar a la política fiscal es la de estabilizar la demanda agregada interna, para moderar la volatilidad macroeconómica, y como consecuencia, contribuir al crecimiento en el mediano plazo (Fatas y Mihov, 2011; Aghion y Marinescu, 2008). Por ejemplo, aumentos en la capacidad estabilizadora de la política fiscal están asociados con reducciones de hasta 20% en la volatilidad del producto, e incrementos de 0,3 puntos porcentuales en la tasa anual de crecimiento (FMI, 2015a). La evidencia internacional señala que los estabilizadores automáticos¹⁷ son la principal herramienta para lograr que la política fiscal cumpla su función de estabilización (Debrun y Kapoor, 2010; Baungsard y Symansky, 2009). Su contribución es especialmente relevante en los países desarrollados, donde los estabilizadores automáticos explican la mayor parte de la capacidad estabilizadora de la política fiscal, y están fuertemente correlacionados con menores niveles de volatilidad macroeconómica (Fatas y Mihov, 2001; Gali, 1994).
- 2.17 A diferencia de las intervenciones discrecionales de política económica, los estabilizadores automáticos no sufren de rezagos en su implementación y se revierten rápida y fácilmente antes del cambio en el ciclo, asegurando una respuesta oportuna y simétrica de la política fiscal ante choques (Blanchard et al., 2010). Si bien la política fiscal discrecional puede ser necesaria bajo ciertas condiciones¹⁸, el uso indebido de la misma socava el impacto de los estabilizadores automáticos y puede contribuir a la generación de problemas de sostenibilidad (FMI, 2015a). Por ejemplo, la política discrecional asimétrica suele combinar aumentos en los niveles de déficit en recesiones que no son revertidos durante los periodos de expansión, limitando la recuperación del espacio fiscal y dando como resultado la acumulación de deuda a través del tiempo (FMI, 2007)¹⁹. Más allá del problema de la sostenibilidad, existe amplia evidencia que

¹⁷ Estos incluyen las partidas de ingresos o gastos públicos que se ajustan automáticamente (sin la intervención de las autoridades) en la dirección opuesta del ciclo para estimular (moderar) la demanda agregada durante los episodios negativos (positivos). Los ejemplos más comunes son el impuesto sobre la renta y el seguro contra el desempleo (Baungsard y Symansky, 2009).

¹⁸ Por ejemplo, ante la presencia de choques significativos e inesperados que requieren de un complemento adicional a los estabilizadores automáticos, o ante marcos de política rígidos y/o contextos donde el margen de maniobra de la política monetaria es reducido.

¹⁹ En efecto, la contribución de la política fiscal asimétrica a la acumulación de deuda es significativa: en países avanzados, explica un tercio del aumento promedio en el ratio de deuda en los últimos treinta años (Balassone y Francese, 2004), y en países en desarrollo, las estimaciones sugieren que el ratio deuda/PIB podría ser 10 puntos porcentuales más bajo de contar con políticas fiscales simétricas alrededor del ciclo (FMI, 2007).

documenta los efectos negativos que los cambios bruscos de política fiscal de carácter discrecional y procíclico generan sobre diversos resultados, tales como los niveles de crecimiento (Fatas y Mihov, 2013; Woo, 2011), la estabilidad macroeconómica (Fatas y Mihov, 2003; Ramey y Ramey, 1995), y los esfuerzos por proteger a los hogares vulnerables durante las recesiones (Ravallion, 2002; Hicks y Woodon, 2001; Lustig, 2000).

- 2.18 En este contexto, la experiencia internacional señala la relevancia de contar con mecanismos institucionales orientados a corregir y mejorar los incentivos de los diseñadores y ejecutores de política que apoyen la reducción del sesgo procíclico de la política fiscal y, a su vez, limiten el uso indebido de la política discrecional, contribuyendo así a la solvencia y estabilización fiscal. Entre esos mecanismos se destaca el rol de las instituciones presupuestarias, que abarcan un conjunto amplio de reglas, procedimientos e instrumentos²⁰. En primer lugar, las reglas fiscales imponen límites numéricos a agregados presupuestarios claves, tales como, el déficit, la deuda, los gastos o los ingresos (Kopits y Symansky, 1998). En este ámbito también se incluyen los fondos de estabilización²¹ comunes en los países con abundancia en Recursos Naturales No Renovables (RNNR), que buscan atenuar los efectos de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos en las cuentas fiscales. Finalmente, los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP) permiten a los gobiernos comprometerse a metas fiscales que van más allá de un ejercicio fiscal, internalizando la restricción presupuestaria intertemporal (BM, 2012).
- 2.19 En segundo lugar, las reglas de procedimiento determinan las funciones, responsabilidades y prerrogativas de los actores que participan en las negociaciones del presupuesto (Alesina y Perotti, 1995). Por ejemplo, reglas más jerárquicas que concentran el poder en aquellos actores con mayores intereses en mantener las finanzas bajo control, pueden atribuir mayores prerrogativas en materia presupuestaria en el ministro de finanzas al interior del gabinete, y en el ejecutivo en relación con el legislativo²² (Poterba y von Hagen, 1999; Alesina et al., 1999). Por último, los consejos fiscales²³ pueden contribuir a mejorar la calidad de la política fiscal a través de una o varias funciones que refuercen la credibilidad y transparencia, tales como: la publicación de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias imparciales, la formulación de recomendaciones y/o costeo de políticas fiscales, y la supervisión o monitoreo

²⁰ Por supuesto, los resultados fiscales no solo dependen de las instituciones presupuestarias, sino también de las instituciones políticas, y más generalmente, de variables de contexto político-partidarias (Alesina y Perotti, 1995; Persson y Tabellini, 2003; Frankel et al., 2012).

²¹ Dichos fondos están conformados por los ingresos generados por la explotación de Recursos Naturales No Renovables (RNNR), acumulando ingresos adicionales durante los auges y financiando gastos necesarios durante las caídas.

²² Esas atribuciones incluyen la potestad de definir el estimado de ingresos en el presupuesto y por tanto los límites de gasto y endeudamiento anual, mientras que la composición del gasto y la creación de nuevos tributos se preservan como facultades de los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo estos últimos la decisión final.

²³ Un consejo fiscal es una agencia permanente con un mandato legal o ejecutivo para evaluar, pública e independientemente de la influencia partidista, las políticas fiscales, planes y rendimiento gubernamental, contra objetivos macroeconómicos relacionados a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, a la estabilidad macroeconómica a corto y medio plazo, y a otros objetivos oficiales (Debrun et al., 2009).

del nivel de cumplimiento con las reglas fiscales (Kopits, 2013; Debrun et al., 2009).

- 2.20 Existe amplia evidencia que vincula la fortaleza de los marcos fiscales institucionales y el desempeño fiscal (Debrun et al., 2008; Fabrizio y Mody, 2006). Por ejemplo, las reglas numéricas que cuentan, entre otras características de diseño, con una base legal sólida y mecanismos de cumplimiento efectivos se asocian con la disciplina fiscal (Cordes et al., 2015) y episodios exitosos de consolidación fiscal (Marcel, 2013). En los países dotados con RNNR, las reglas fiscales contribuyen a reducir los niveles de prociclicidad de la política fiscal (Céspedes y Velasco, 2014)²⁴. Similarmente, los fondos de estabilización pueden estabilizar el gasto público en los países que generan importantes ingresos fiscales provenientes de los RNNR —la volatilidad del gasto total es 10% menor en relación a países similares que no adoptan este tipo de instrumentos (Villafuerte et al., 2010; Sugawara, 2014). Finalmente, los países que han adoptado MFMP mejoraron su posición fiscal en más de 2 puntos porcentuales del PIB después de su implementación, y las etapas más avanzadas de dichos marcos (ejemplo, marcos de gasto con metas a nivel de programas) se asocian con menor volatilidad del gasto público social (Vlaicu et al., 2014).
- 2.21 Por su parte, las reglas de procedimiento más jerárquicas contribuyen a reducir los déficits fiscales, facilitan la implementación de programas de consolidación fiscal, y pueden contribuir a la sostenibilidad fiscal²⁵ (Hallerberg et al., 2009a). Finalmente, los países que cuentan con consejos fiscales tienden a presentar proyecciones macroeconómicas y presupuestarias oficiales más precisas y menos sesgadas, a la vez que ciertas características de los mismos, tales como su nivel de independencia, y grado de involucramiento en el proceso presupuestario contribuyen a obtener mejores resultados fiscales y fortalecen la credibilidad de los procesos e instituciones presupuestarias (Debrun y Kinda, 2014; Kopits, 2013; Frankel y Schreger, 2012).
- 2.22 Otro tema cuya discusión adquirió especial relevancia fue el de la efectividad de la política fiscal para estimular la demanda agregada para reactivar el crecimiento ante los impactos recesivos de la crisis financiera, dada las limitaciones de la efectividad de la política monetaria para hacerlo en un contexto de tasas de interés cercanas a cero y hasta negativas en términos reales en el corto plazo. Esta discusión se concentró en el tamaño de los multiplicadores fiscales para cuantificar de manera empírica la efectividad de la política fiscal, (Symansky, 2009; Balnchard et al., 2010; Spilimbergo et al. 2009). El tamaño de los multiplicadores fiscales depende de un conjunto de variables económicas e institucionales que hace su medición empírica algo complejo y sofisticado y por lo tanto, no hay prescripciones iguales para todos los países en cualquier circunstancia a través del tiempo (Ilzetzki et al., 2010). Estos también dependen de: (i) la etapa del ciclo económico; (ii) el esquema cambiario vigente

²⁴ Sin embargo, la evidencia sobre el impacto de las reglas fiscales sobre los niveles de prociclicidad del gasto en países en desarrollo en general es débil (Bova et al., 2014).

²⁵ Por supuesto, los beneficios asociados a la disciplina fiscal deben ser cotejados en el contexto de otros efectos colaterales. Por ejemplo, incrementando la jerarquía podría reducirse el nivel de representatividad de los gastos, o permitir el uso estratégico de dichas atribuciones para obtener beneficios políticos inmediatos, generando por ejemplo ciclos electorales en el presupuesto.

(fijo o flexible); (iii) los instrumentos utilizados (tributarios o de gastos, pudiendo ser este último de consumo y/o de inversión); (iv) la calidad y efectividad de la gestión del gasto; y aún más importante (v) la percepción de los agentes económicos sobre la sostenibilidad de las políticas fiscal y cambiaria. Cuando existe una percepción generalizada de riesgo de insostenibilidad de la política fiscal, los multiplicadores tienden a ser nulos y si existe una percepción de insostenibilidad de la política cambiaria, los multiplicadores pueden llegar a ser negativos inclusive (Spilimbergo, op cit).

B. La Estructura de los Sistemas Impositivos y del Gasto Público y sus Efectos en la Eficiencia Económica y la Productividad

- 2.23 **Sistemas tributarios.** La literatura sobre los impactos de los impuestos en la economía es sumamente extensa y variada, tanto desde el punto de vista teórico como empírico, dado que los impuestos pueden tener efectos negativos o positivos, dependiendo de cómo afecten el comportamiento de los agentes económicos y el ambiente para el desarrollo de las actividades económicas. Por ejemplo, impuestos sobre las rentas de las empresas elevados pueden ejercer un detrimento en las tasas de inversión o en los gastos de las mismas en I&D, por lo que sus efectos serían negativos en la productividad y el crecimiento. De igual manera, los impuestos a la renta sobre las personas físicas pueden afectar las decisiones de ahorro y en consecuencia afectar los flujos de recursos requeridos para el financiamiento de la inversión y el consumo, afectando también de manera negativa el crecimiento. Por otra parte, los impuestos a la nómina o sobre el factor trabajo pueden afectar negativamente el incentivo al trabajo y el esfuerzo laboral de los individuos. En algunos casos, particularmente en economías en desarrollo, los impuestos a la nómina pueden estimular el desplazamiento de los trabajadores hacia la economía informal como mecanismo para eludir la carga tributaria en el sector formal, llevando a un declive en los niveles de productividad y afectando negativamente el crecimiento. Esta reacción de los individuos es más acentuada si los servicios de la seguridad social que se financian fundamentalmente con los impuestos no son percibidos como satisfactorios en términos de calidad y cantidad.
- 2.24 Los impuestos también producen efectos positivos a través de la generación de los recursos necesarios para financiar los bienes y servicios públicos favorables para el crecimiento, como la educación, la salud pública, I&D, la infraestructura pública, la seguridad jurídica, entre otros. Por estas razones los modelos empíricos pueden encontrar dificultades metodológicas importantes que fallan en encontrar una explicación que sea estadísticamente significativa, robusta y de una magnitud relativamente importante, particularmente cuando se trabaja con datos sumamente agregados. Sin embargo, en años recientes se han producido avances significativos en la literatura, con la aplicación de nuevos modelos teóricos, y técnicas más sofisticadas.
- 2.25 Varios estudios han analizado los impactos de diferentes tipos de impuestos en el crecimiento y sus componentes y, en base a dichos resultados, han elaborado recomendaciones de reforma (Myles, 2009a, 2009b, 2009c; OCDE, 2010c, Martínez-Vázquez et al., 2011; y Mirrless et al., 2011). Las conclusiones más

importantes de los estudios mencionados en el párrafo anterior son²⁶: (i) los impuestos a la propiedad inmobiliaria son los menos probables de afectar el crecimiento y distorsionar la asignación de recursos para el ahorro y la inversión; (ii) los impuestos tipo Impuesto al Valor Agregado (IVA), no afectan la decisión de ahorro-inversión: los efectos en la asignación de recursos entre sectores de actividad económica son nulos si se diseñan a una tasa estándar de base amplia; (iii) los impuestos indirectos selectivos al consumo no parecieran tener efectos en el crecimiento y el efecto final en el consumo dependerá del tipo de bienes sobre los cuales recaen (siendo correctivos si se destinan a contrarrestar externalidades negativas); (iv) los impuestos a la nómina afectan el incentivo al trabajo y el esfuerzo laboral; (v) el impuesto a la renta sobre las personas físicas, en alto grado de progresividad (caracterizado por elevadas tasas marginales a los grupos de ingresos altos) puede tener efectos negativos en las tasas de ahorro a partir de un determinado nivel, aunque la evidencia empírica no es del todo concluyente (por esta razón, este impuesto juega un rol distributivo importante en los países de la OCDE y se han establecido diferencias entre las tasas que se aplican a las rentas originadas por el trabajo y las rentas de capital, ya que éstas últimas pueden tener un impacto significativo en las tasas de ahorro e inversión); y (vi) los impuestos a la renta empresarial son los que muestran un impacto adverso mayor en el crecimiento, por la sensibilidad en la inversión de las empresas, incluyendo la inversión en I&D además de la inversión fija, lo cual explica la tendencia a una baja en las tasas de impuesto a la renta corporativo en la mayoría de los países desarrollados y en algunas economías emergentes de rápido crecimiento en Asia del este.

- 2.26 Las principales recomendaciones del reporte de Mirrless (Mirrless et al., 2011) son coincidentes con los estudios mencionados anteriormente, además de proveer recomendaciones normativas sobre las características de los sistemas tributarios en conjunto. En este sentido, el informe señala entre otras cosas que es deseable que todo sistema tributario genere suficientes recursos para financiar las necesidades de gasto que tienen los países (suficiencia), sea progresivo, neutral y simple. Mientras no todos los impuestos deben ser progresivos, es deseable que el sistema en conjunto lo sea. De igual forma, la imposición directa es la mejor forma de alcanzar la progresividad, mientras que los otros instrumentos del sistema tributario deberían enfocarse en la búsqueda de la eficiencia y la suficiencia en la generación de recursos. Existe, pues, una relación entre el logro de progresividad y la minimización de la pérdida de eficiencia económica, lo que se conoce como neutralidad.
- 2.27 Por neutralidad se entiende que personas y actividades económicas similares deben tener un tratamiento tributario análogo, evitando la discriminación y minimizando las distorsiones económicas que afectan la asignación de los recursos y la productividad de los factores. No obstante, existe una serie de actividades que generan externalidades negativas o positivas, para las cuales un tratamiento diferenciado se justifica, como las actividades perjudiciales al medioambiente o a la salud que generan externalidades negativas, las cuales se pueden reducir mediante impuestos correctivos que las desestimen. Por el contrario, las inversiones en I&D, educación y el cuidado de los niños durante la infancia temprana, generan externalidades positivas que se pueden estimular un

²⁶ Ver Ter-Minassian (2015) para mayores detalles sobre estas conclusiones.

tratamiento tributario favorable. En estos casos los beneficios sociales superan a los costos privados de los afectados directamente por estos impuestos, generando una ganancia neta de bienestar.

- 2.28 En la búsqueda de un mayor equilibrio entre neutralidad y progresividad, se ha buscado modificar el Impuesto a la Renta de Personas Físicas (IRPF), impuesto más importante en la estructura tributaria de los países OCDE (33,5%)²⁷. Así, la introducción de los esquemas duales en el impuesto a la renta de personas en los países nórdicos, mediante los cuales se gravan las rentas del trabajo y de capital de forma separada, ha supuesto un quiebre en los sistemas de diseño sintético o simplificado. Tras los países nórdicos, muchos otros países desarrollados han introducido esquemas semi-duales, con un tratamiento diferenciado de las rentas de capital, pero no así de los rendimientos mixtos. Los casos más claros son España, Alemania y Eslovenia; pero también han introducido características duales Austria, Polonia, Bélgica, Italia, Portugal, Grecia, Francia y Holanda. La evidencia muestra que en la mayoría de las jurisdicciones se observaron cambios en la composición del ahorro como consecuencia de la mayor neutralidad introducida por el sistema dual (Strand, 1999; Picos, 2003).
- 2.29 **Política y gestión del gasto.** El impacto de largo plazo de un aumento en el tamaño del gasto público es difícil de predecir y estimar con precisión. Una correlación positiva entre gasto y crecimiento, lo cual sería compatible con la visión keynesiana, no implica causalidad, ya que puede existir causalidad reversa: los países tienden a tener mayores gobiernos a medida que se van desarrollando, con lo cual la correlación entre gasto público y crecimiento actúa en ambas direcciones. Además, el aumento del gasto también puede asociarse a un menor crecimiento del PIB ya que el gobierno puede llegar a desplazar al sector privado (*crowding-out*) al absorber recursos, y es probable que esa relación tenga forma de U invertida, donde aumenta la tasa de crecimiento para niveles bajos de gasto público, para luego desacelerarse a medida que el gasto se incrementa (Tanzi y Zee, 1997). A pesar de que el análisis empírico inicial no encontró evidencia contundente sobre el impacto del tamaño del gasto en el crecimiento, estudios recientes con mejores datos y métodos econométricos (Afonso y Jalles, 2014; Berg y Henrekson, 2011 y 2015) encuentran que a partir de determinado nivel, un mayor gasto está asociado con un menor crecimiento, en particular para los países más desarrollados.
- 2.30 El impacto del aumento del gasto va a depender tanto de la composición del cambio como de los efectos de cada una de las categorías individuales. En la versión más simple de estos modelos los gastos que entran en la función de producción (gastos productivos) afectan la tasa de crecimiento, mientras que los gastos que afectan la función de utilidad (gastos no-productivos) afectan el crecimiento solo si se financian con impuestos distorsivos. Los estudios que desagregan el gasto en sus componentes, usualmente en gasto de consumo y gasto de capital (Barro, 2003) o en niveles más desagregados, encuentran que el gasto corriente o de consumo del gobierno son menos efectivos o que incluso disminuyen el crecimiento, en contraposición a la inversión pública en infraestructura o en capital humano (Acosta-Ormaechea y Morozumi, 2013).

²⁷ Estimaciones propias con base en OCDE (2015e).

Para países de la OCDE, mayor gasto en salud, educación e infraestructura favorecería el crecimiento de largo plazo, mientras que el aumento en otros tipos de gastos parece reducirlo (Gemmell et al., 2009; Barbiero y Cournède 2013).

- 2.31 La evidencia empírica internacional indica que los resultados de la política fiscal sobre el crecimiento económico dependen de varios factores. Con respecto al gasto público, la política fiscal debería promover el gasto en capital humano y físico de calidad. Más aun, la efectividad de la política fiscal en el crecimiento puede mejorarse con reformas que se refuercen entre sí, y que además sean acompañadas por otras reformas institucionales.
- 2.32 Las iniciativas de mejoramiento de la eficiencia y la calidad del gasto público están asociadas tanto a aspectos de política fiscal, como de gestión pública. La eficiencia del gasto puede ser tanto asignativa (priorizar entre diferentes gastos) como operativa (mejorar cada uno de los componentes del gasto)²⁸. La literatura teórica y empírica reciente se concentró casi exclusivamente en esta última, dando por sentado que ya la asignación del gasto es óptima o dada o quizás difícil de abordar. Para medir la eficiencia técnica u operativa, la literatura propone un número de indicadores de resultado intermedio, producto o *output* y de resultado final, o *outcome*, para diferentes categorías de gasto público.
- 2.33 Para analizar la eficiencia del gasto público se necesitan también indicadores de costos, los que son controlados directamente por los ejecutores de política. Los indicadores de desempeño vinculan las opciones de política con los resultados y, por lo tanto, miden la eficacia y la eficiencia de las políticas (por ejemplo, el gasto público en educación con los logros en los conocimientos adquiridos). Los indicadores compuestos desarrollados por Afonso et al. (2005)²⁹ y CAF (2012), se han transformado en una herramienta útil para comparar y analizar cuestiones complejas entre países (CEPAL, 2013). Estos indicadores y la medición de la eficiencia técnica, son útiles para identificar ineficiencias relativas, pero no son herramientas capaces de explicar a qué se debe la diferencia en las ineficiencias. Los indicadores deben ser considerados como un instrumento más dentro del análisis de la calidad del gasto público y ser complementados con análisis cualitativos y por sectores específicos (Barrios y Schaechter, 2009).
- 2.34 La mayor parte de los estudios de medición de la eficiencia se concentraron en tres grandes sectores: educación, salud e infraestructura. Por ejemplo, en el caso de educación, el gasto sigue creciendo con un promedio actual en la OCDE de 5% del PIB, pero este aumento no fue convalidado por mejoras en resultados tales como la puntuación escolar en pruebas estandarizadas (Bruns, Filmer y Patrinos, 2011; OCDE, 2013c). Esta falta de correlación se mantiene cuando el gasto se compara con *outputs* (años de educación) o *outcomes* (habilidades o

²⁸ Mientras que la eficiencia asignativa se enfoca en que el gasto se distribuya óptimamente entre las funciones o sectores, la eficiencia técnica u operativa se concentra en lograr resultados eficientes para cada una de las asignaciones del mismo.

²⁹ Este estudio sobre el desempeño y la eficiencia del sector público y sus funciones emplearon métodos no paramétricos, mayormente técnicas FDH (*Free Disposal Hull*) o DEA (*Data Envelope Analysis*). La técnica DEA es una técnica no paramétrica para medir la eficiencia técnica. Toma una determinada unidad de producción (en este caso, un país) y lo compara con el más eficiente de la muestra. Esto conduce a una aproximación empírica de la frontera de producción, definida como el máximo resultado posible por una unidad de producción dada una determinada cantidad de *inputs* (enfoque orientado a los *inputs*) o como la mínima cantidad de *input* requerida para obtener un determinado resultado (enfoque orientado a resultado).

aprendizaje), y se mantiene aun controlando por ingresos de los países o los hogares. Sin embargo, factores de estructura institucional y de calidad de los maestros explican una parte significativa de las enormes diferencias internacionales en los logros de los estudiantes (Hanushek and Woessman, 2011).

- 2.35 El impacto social y económico de la inversión pública depende también de su eficiencia. Países que tienen una gestión débil de la inversión pública son incapaces de trasladar la totalidad de la inversión a capital productivo y crecimiento (Agénor, 2010). Cuando se compara el valor del capital público y medidas de calidad y cobertura de infraestructura entre países, se revela una ineficiencia en el proceso de inversión del 30% aproximadamente³⁰. El dividendo económico de cerrar esta brecha de eficiencia es, por lo tanto, sustancial—fortalecer la gestión de la inversión pública puede llegar a cerrar hasta dos tercios de la brecha de eficiencia de la inversión (Gupta et al., 2014; Dabla Norris et al., 2011; FMI, 2015c)³¹.
- 2.36 La ineficiencia asignativa del gasto puede ser elevada para determinados países en determinados momentos de su historia o inclusive a lo largo de ella. La asignación debería estar basado en análisis de costo-beneficio social de los mismos—esto es, si la tasa de retorno de un rubro del gasto o inversión es mayor al de otro rubro, se debería incrementar la cantidad del primero. Por ejemplo, en China la relación de inversión anual en capital físico a capital humano es mucho más grande que en otros países. Este desequilibrio estaría justificado si la tasa de retorno económico al capital físico fuera más grande que la tasa de retorno económico al capital humano (Heckman, 2005). Otro ejemplo, es analizar cuánto gasta el gobierno en cada insumo para la formación de habilidades o de capital humano. Suponiendo que este se forma con educación temprana, primaria, secundaria y terciaria solamente, los rendimientos en el margen en cada uno de estos gastos o inversiones deberían igualarse al transferir recursos de uno a otro nivel o incrementar en el margen el gasto en el nivel más rentable (Heckman et al., 1999). La experiencia internacional no pareciera demostrar esta racionalidad—por ejemplo, en una muestra de varios países, se observa que la inversión en educación temprana es muy baja con relación a su alto rendimiento (Heckman, 2008).
- 2.37 La evidencia reciente también sugiere ineficiencias adicionales de importantes programas públicos en los sectores como energía (ver SFD de Protección Social y Pobreza, BID 2014f y el SFD de Energía, en proceso de aprobación). Muchos países, particularmente los ricos en RNNR —especialmente petróleo— establecieron altos subsidios a la energía que, al no ser focalizados a los hogares de bajos ingresos, manifiestan altas filtraciones a los de mediano y alto ingreso³². A pesar que estos subsidios se redujeron con la caída de los precios luego de la crisis y recesión internacional de 2008-2010; en 2011 los

³⁰ Un componente significativo del capital público es la infraestructura, y el sector público continúa siendo el máximo proveedor.

³¹ Para una experiencia interesante en la gestión del gasto de inversión en asociación con el sector privado, ver: *Infrastructure Ontario*, www.infrastructureontario.ca.

³² Los subsidios pueden deprimir el crecimiento económico (disminuyendo recursos que podrían ser productivos, y desincentivando inversión en sectores claves), e inequitativos, si no están focalizados, beneficiando a los más ricos.

subsidios mundiales pre-impuestos sumaban US\$480 billones (0,7% del PIB mundial o 2% del total de recursos gubernamentales)³³. Los subsidios a la energía post-impuestos son mayores, alrededor del 2,5% del PIB mundial o 8% de todos los ingresos gubernamentales mundiales (FMI, 2013c).

- 2.38 Para poder materializar la mejora en la eficiencia de los diferentes rubros del gasto público, es necesario analizar los posibles caminos institucionales que pueden contribuir a mejorar su eficiencia. Los países de la OCDE adoptaron diversos enfoques, incrementando la descentralización y devolución de responsabilidades; reforzando la competencia a través de la transformación de la estructura y tamaño de los recursos humanos; cambiando prácticas y procedimientos en el presupuesto; y, en particular, introduciendo enfoques orientados a resultados para los presupuestos y el gerenciamiento (Curristine et al., 2007). Más allá de cambios estructurales, que podrían necesitar de nuevas leyes o decretos, el instrumento más adecuado que relaciona los indicadores de eficiencia con la ejecución de los mismos es el Presupuesto basado en Resultados (PbR). La idea básica es que los gobiernos deberían hacer presupuestos por resultados actuales o esperados (típicamente llamados productos o resultado) más que presupuestos por insumos (personal, compras de insumos intermedios, etc.) (Schick, 2006). Ello requiere definir indicadores de productos y/o resultados que sean informativos sobre el programa y el resultado que se quiera medir, y publicarlos en forma periódica. Estos indicadores podrían combinarse con el MFMP, reforzando más el mecanismo y posibilitando mejoras en la eficiencia, asignación, ejecución, monitoreo y evaluación del gasto. Si bien muchos PbR utilizan los indicadores de resultados solo para brindar información, sin cambiar las asignaciones presupuestarias, aquellos que son usados para retroalimentar la preparación y asignación de recursos son los que logran ir mejorando la calidad del gasto. Un caso emblemático es el de Corea, quien recorta automáticamente los gastos de los programas con malos resultados (García López y Bae, 2014).
- 2.39 La evidencia sobre la efectividad del PbR en mejorar la calidad del gasto no es conclusiva en países avanzados, aunque es claro que los que lo utilizan más que como un sistema de información obtienen ventajas en calidad. Mientras que la mayor parte de los países de la OCDE dicen tener marcos de PbR (OCDE, 2014b), todavía muchos de los países miembros usan un PbR clasificado por OCDE como presentacional o informativo para el resultado con una conexión débil o indirecta con la información de desempeño y la decisión de asignación presupuestaria (OCDE, 2007; Hawkesworth and Klepsvik, 2013)³⁴. Un efectivo PbR utiliza información sistemática sobre el desempeño (indicadores, evaluaciones, costos de programas, etc.) para las decisiones asignativas del presupuesto. En consecuencia, el impacto del PbR se puede percibir en la mejor priorización del gasto y en el mejoramiento de la efectividad y/o eficiencia de los servicios. Y para que los indicadores puedan lograr su cometido de generar información válida para la toma de decisiones, estos deben ser *Specific, Messurables, Attainable, Achievable, Relevant and Timebound*

³³ Los subsidios al petróleo ocupaban el 44%, a la electricidad el 31%, y casi todo el restante para el gas.

³⁴ El PbR busca mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público al vincular el financiamiento de entidades del sector público a los resultados producidos. Cuando esos resultados, no alteran el financiamiento o la asignación presupuestaria, más que un presupuesto por resultados, se tiene un presupuesto informativo, al que no se le puede exigir impactos sobre la eficiencia.

- (SMAART), en resumen, que sean significativos para indicar el resultado buscado a través del gasto. Esta gestión de resultados debe ir acompañada por el seguimiento y la evaluación, de manera de establecer la causalidad, y entender los resultados no intencionales para explicar cómo fueron conseguidos o no los resultados, lo cual crea evidencia para mejorar las políticas y los indicadores (Robinson, 2013b). Bajo esta definición más estrecha de los PbR que hace énfasis en el nexo entre información y decisión, tres países de la OCDE lo cumplirían estrictamente ya que reportan que ante malos resultados el gasto se recorta siempre o usualmente (Dinamarca, Finlandia y Corea), y al menos estarían cerca de ese objetivo seis países ya que hacen un seguimiento más intenso al programa con malos resultados (México, Australia, Canadá, Francia, Alemania y Corea)³⁵ (OCDE, 2007; 2011b; 2013a). Recientemente, hubo reformas en Nueva Zelanda, Suecia y Suiza que llevaron a avances muy importantes en la efectividad de los PbR, y está en marcha una reforma integral en Austria (OCDE, 2013a).
- 2.40 El desarrollo de los pilares de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) muestra además la importancia de la articulación entre planificación y presupuesto. De no existir estrecha articulación entre planificación y presupuesto, la visión de largo plazo o el MFMP pueden terminar no teniendo resultados esperados (García López y García Moreno, 2010). Es así que las herramientas de PbR fueron de poco uso durante la crisis del 2008 (Diamond, 2003; Robinson y Brumby, 2005; Marcel, 2014; Schick, 2014). Para lograr impactos, es esencial continuar expandiendo el acervo de evaluaciones para mejorar la eficiencia del gasto. Dada la heterogeneidad de las experiencias con el PbR y los MFMP, y el problema de que la eficiencia asignativa y técnica está sujeta a una multiplicidad de factores, así como la consecuente escasez de datos, hay muy poco análisis cuantitativo de la efectividad de los mismos. El estudio del caso específico de hospitales en los Estados Unidos y otros países desarrollados utilizando PbR para la financiación casuística, encuentra resultados positivos, aun cuando no utilicen medidas perfectas de resultados (Robinson y Brumby, 2005). Otro estudio más reciente con datos de 120 países, encuentra que aquellos países con fases más avanzadas del MFMP tienen un impacto medible sobre la eficiencia en el sector salud (Vlaicu et al., 2014).
- 2.41 Otros instrumentos complementarios al PbR para mejorar la calidad y eficiencia del gasto son las revisiones periódicas del gasto público, práctica común en países de la OCDE que también ha venido implementando el Banco Mundial (BM) desde la década del 90 (Pradhan, 1996). Su uso se está generalizando a partir de la necesidad de generar ahorros públicos producto de la gran recesión (Robinson, 2013b; Marcel, 2014)³⁶. Estas revisiones, si bien difieren en grado,

³⁵ Se usó solo la porción pertinente que mide las consecuencias para los malos resultados del índice compuesto de uso de prácticas de PbR a nivel del gobierno central elaborado por OCDE. Los cinco países que obtiene mayor valor del índice son (en orden), Corea, México, Canadá, Suiza, y Holanda. Sin embargo, ninguno de esos países, excepto Corea, disminuyen el presupuesto cuando hay un resultado deficiente. La OCDE aclara que el índice compuesto no tiene por objeto medir la calidad de los sistemas de presupuestación por resultados, sino que es descriptivo (OCDE, 2007; 2011a, 2013a).

³⁶ Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Corea, México, Holanda, Nueva Zelanda, Rusia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido conducen periódicamente revisiones del gasto público (Marcel, 2014).

cobertura y especificidades, tienden a hacer un análisis de la justificación del gasto específico, su eficiencia, equidad, y su rol para cumplir con las metas comparado con otros gastos³⁷. Por último, otro instrumento³⁸ son las evaluaciones de gastos o programas específicos, que si bien son deseables dada la profundidad del análisis, llevan más tiempo y tienden a tener recomendaciones menos concretas que indicadores simples. Todos estos instrumentos deberían ser publicados regularmente.

- 2.42 En síntesis, la evidencia internacional muestra que hay espacio para continuar investigando y profundizando en política, gestión del gasto y el nexo entre éstas. Primero, en política de gasto, existe espacio para priorizar en función de los objetivos estratégicos para el desarrollo y volcarlos a los programas presupuestarios, en línea con la estrategia económica, social y de crecimiento de cada país. Segundo, en la gestión del gasto, es necesario reforzar los instrumentos que pueden impulsar la mejora en la calidad, incluyendo el PbR, las evaluaciones económicas y de impacto de distintos programas, y las revisiones del mismo en función de resultados. Tercero, mejorar el nexo entre política y gestión del gasto a través de la definición de indicadores concretos y disponibles, y el uso de los mismos para la toma de decisiones más que para la información. Cuarto, reforzar el análisis de la eficiencia económica de los programas de gastos, evaluando frecuentemente el costo de los resultados obtenidos (V/M).
- 2.43 Por último, cabe resaltar que gran parte del gasto público, especialmente en educación y salud, y en proporciones crecientes, es ejecutado por los GSN, que poseen baja capacidad institucional y escasos incentivos para la implementación eficiente del gasto público³⁹. No obstante ello, los gobiernos nacionales, como parte de la política y gestión del gasto, tienen a su disposición además de las transferencias de libre disponibilidad a los GSN, las transferencias condicionadas y las de igualación, que podrían ser herramientas útiles para incentivar mejoras en la eficiencia y en la equidad del gasto (McLure y Martínez-Vázquez, 2000; Oates, 2006, BID, 2015c).

C. El Impacto de la Política Fiscal en la Equidad y su Relación con la Eficiencia Económica y la Productividad

- 2.44 El efecto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso y la pobreza depende del nivel de gasto público, composición, fuentes de financiamiento (incluyendo la distribución de la carga tributaria) y los beneficios del gasto distribuidos entre la población. Para alcanzar una meta de crecimiento con equidad, los países pueden diseñar la política fiscal que busque un balance entre ambas metas, ya que en limitadas ocasiones las acciones fiscales redundarán en mejoras simultáneamente en ambas. Para cumplir con el objetivo de equidad, más allá de asegurar la estabilidad macroeconómica—requisito fundamental tanto para el crecimiento como para la equidad—los gobiernos podrían reducir la pobreza y desigualdad más urgente a través de transferencias e impuestos, y de

³⁷ En la literatura algunos se refieren a estos instrumentos como un subcomponente de PbR.

³⁸ También muchas veces se clasifica como subcomponente de PbR.

³⁹ Si bien la literatura clásica resalta como algo positivo para los incentivos subnacionales la cercanía con los constituyentes, que pueden llevar a conocer mejor y por ende mejorar la calidad del gasto, también ocurre que la falta de correspondencia fiscal, en términos de ingresos propios, que tienen la mayor parte de los GSN, hace que sean menos responsables sobre el mismo.

brindar igualdad de oportunidades a través de una mejora del capital humano que permita a los ciudadanos acceder a trabajos más productivos y en consecuencia mejor remunerados mediante la prestación de servicios de calidad en educación, salud, y agua y saneamiento. En este contexto, los gobiernos podrían equilibrar dentro de la política de equidad misma, los dos objetivos que pueden ser contrapuestos, o que arrojan frecuentemente *trade-offs* importantes.

- 2.45 El sistema tributario y de transferencias juega un rol fundamental en la disminución de la pobreza y la desigualdad. En esencia, el análisis de incidencia fiscal arroja los efectos de primer orden, es decir antes de las respuestas de comportamiento o el impacto de equilibrio general se presenten⁴⁰ (Musgrave, 1959, Pechman, 1985; Martínez-Vázquez, 2008). El análisis de incidencia comienza por definir los conceptos de ingreso utilizados —ingresos de mercado, disponible, consumible (post-fiscal) y final⁴¹.
- 2.46 Algunos estudios usan análisis de regresión sobre un corte transversal o panel de países para analizar el efecto de las transferencias monetarias y en especie y los distintos tipos de impuestos sobre la distribución del ingreso (usando mayormente el coeficiente de Gini del ingreso disponible como variable dependiente). Algunos resultados indican que los impuestos progresivos a la renta personal disminuyen la desigualdad de ingresos, mientras que los impuestos a la renta corporativos también tienen un efecto sobre la desigualdad de ingresos pero se diluyen con la globalización o apertura de la economía. Las contribuciones a la seguridad social y los impuestos a la nómina, al igual que los impuestos indirectos, tienden a incrementar la desigualdad de ingresos. Al mismo tiempo, del lado del gasto, mayores transferencias sociales, de educación, salud y vivienda pública tienen un impacto positivo individual y colectivo sobre la distribución del ingreso (Martínez-Vázquez et al., 2012).
- 2.47 Sin embargo, las políticas redistributivas tales como impuestos progresivos o las transferencias monetarias pueden reducir los incentivos a trabajar en el sector formal o a ahorrar e invertir en capital físico y humano⁴². Es probable que la redistribución aumente la desigualdad del ingreso de mercado, antes de la acción gubernamental, y por lo tanto la desigualdad del ingreso disponible o del ingreso

⁴⁰ Los ejercicios involucran tanto supuestos sobre la carga y distribución económica de los impuestos y transferencias, así como supuestos sobre evasión fiscal y cobertura de los beneficios. La información para llevar a cabo el análisis de incidencia fiscal proviene de combinar los microdatos de encuestas de hogares con la información administrativa sobre los montos y las características del sistema tributario, los programas de transferencias, los sistemas de educación, seguridad social y salud y los esquemas de subsidios al consumo.

⁴¹ El ingreso de mercado es el ingreso corriente total antes de impuestos. El ingreso disponible es igual al ingreso de mercado más las transferencias directas del gobierno menos los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social. El ingreso consumible o post-fiscal se define como el ingreso disponible más los subsidios indirectos y menos los impuestos indirectos. El ingreso final se define como el ingreso consumible más las transferencias públicas en especie bajo la forma de servicios gratuitos o subsidiados en educación y salud (Lustig y Higgins, 2013).

⁴² Esto va a depender de las elasticidades de la oferta laboral y del ahorro a cambios en impuestos y transferencias, que se manifiestan a través de la elasticidad salario, ingreso y tasa de interés (post-impuesto). La elasticidad de la oferta de trabajo tiende a ser mayor en la parte inferior de la distribución del ingreso, especialmente para madres solteras (McClelland y Mok, 2012; Bargain et al., 2014). por lo que medidas redistributivas seguramente la afectaran. En cuanto al ahorro, hay evidencias de efectos negativos de la tasa de interés y en particular de los impuestos sobre el mismo, aunque en teoría el efecto es ambiguo (Attanasio y Weber, 2010).

final y que el efecto total de un cambio en impuestos o gastos tenga un efecto directo (de primera vuelta) redistributivo, pero cuando se toma en cuenta el desincentivo en el comportamiento (de segunda vuelta), podría haber un efecto opuesto y quizás contrarrestar el efecto positivo inicial.

- 2.48 Las políticas de gasto resultan más efectivas que las de progresividad en el sistema impositivo para reducir la desigualdad. De hecho, el bajo efecto que tienen los impuestos directos sobre el Gini del ingreso disponible, muestra que los impactos en desincentivos incrementan el Gini de ingreso de mercado, contrarrestando los efectos progresivos de los mismos sobre el ingreso disponible (Poterba, 2007). Estos resultados soportan los hallados por otros estudios de la literatura, que sugieren que los gobiernos deberían combatir la desigualdad más con políticas del gasto público antes que incrementando la progresividad del sistema tributario. Este hecho también explica en parte la diferencia en desigualdad entre países europeos y los Estados Unidos: mientras que este último tiene uno de los impuestos a la renta más progresivos en el mundo, ejercen poco poder redistributivo a través del gasto; en contraste, los países europeos descansan en promedio mucho más en la política de gasto para disminuir la desigualdad (Doerrenberg y Peichl, 2014)⁴³.
- 2.49 La inversión en capital humano de calidad es el determinante más importante en el mediano plazo para la reducción de la pobreza y la desigualdad. La política fiscal debería mejorar la acumulación de capital humano de calidad de los grupos más pobres de la población, ya que las clases medias y altas tienen a su disposición medios para invertir adecuadamente (Becker, 1964; 1995). De hecho, en los países de la OCDE, los mejores sistemas educativos son los que combinan alta calidad con equidad⁴⁴. La evidencia de PISA muestra que un estudiante de un hogar con desventajas relativas a uno de un hogar más afluente, tiene 2,4 más probabilidades de rendir por debajo del nivel 2 en lectura⁴⁵ (OCDE, 2012a). Estas deficiencias se manifiestan luego en el nivel terciario de educación y en el mercado laboral⁴⁶. Gran parte de la ventaja de padres con

⁴³ En la Sección III de este documento se contextualiza este análisis para los países de ALC, ya que la región tiene que hacer un esfuerzo por incrementar la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas, tanto para mejorar la equidad del sistema tributario como para aumentar la recaudación en la mayoría de los países, en los cuales los ingresos tributarios se ubican por debajo del potencial de recaudación que corresponde con su nivel de desarrollo y estructura económica. Estos recursos deberían canalizarse hacia los tipos de gastos, que se discuten en la Sección III, para mejorar el potencial de crecimiento y la equidad, como se menciona en los siguientes párrafos.

⁴⁴ La OCDE enfrenta diversos problemas en la combinación equidad y calidad de la educación, entre los que se cuentan: (i) tienen una tasa de abandono de la escuela secundaria del 20%; (ii) alrededor del 19% de los estudiantes de 15 años no tiene habilidades básicas de lectura o son iliteratos; y (iii) los estudiantes de mayor riesgo de fracaso escolar son aquellos con bajo nivel educativo de los padres o bajo nivel socioeconómico.

⁴⁵ En promedio, en los países de la OCDE un 15% de la variación en los puntajes de matemática puede ser explicada por el entorno socioeconómico. Esto se explica más en Chile, Hungría o Francia, pero mucho menos en Noruega, Estonia, Islandia, Finlandia o Canadá.

⁴⁶ El acceso a la educación terciaria depende en parte de cómo rindieron los estudiantes en la escuela primaria y secundaria, por lo que el nivel socioeconómico sigue siendo un buen predictor de éxito en estos casos también. En 2013, más del 50% de los estudiantes cursando educación terciaria tenía un padre al menos con ese nivel de educación, mientras que solo 10% de los estudiantes con padres que no habían completado la escuela secundaria se enrolaron en estudios terciarios. El nivel de educación y nivel socioeconómico de los padres también tiene un gran impacto sobre el estado laboral y los salarios de los hijos. En algunos países, el incremento o premio de haberse criado en una familia de mayor educación es mayor al 20% (OCDE, 2015a).

mayor nivel educativo y socioeconómico es que proveen educación temprana de calidad, tanto en el hogar como en jardines maternos o similares; y esta forma temprana de inversión es indispensable para el éxito futuro del niño, la cual tiende a faltar en hogares con más desventajas. Tradicionalmente, la equidad y la eficiencia son vistos como objetivos en competencia. Lo notable es que hay algunas políticas que son a la vez justas, es decir promueven la equidad y además promueven la eficiencia económica. La inversión en los primeros años de vida de los niños desfavorecidos es una de esas políticas. Cada dólar inicial invertido en educación temprana genera entre 7 y 10 centavos por año (Heckman, 2000; 2008; 2011). Los países de la OCDE en promedio invierten 0,7% del PIB en programas de educación temprana, y los países nórdicos gastan en promedio más del 1% del PBI (1,7% en Islandia, y 1,4% en Dinamarca y Suecia.).

- 2.50 Parte del objetivo de la política fiscal debe ser la consecución de la igualdad de oportunidades, lo que significa garantizar el desarrollo de las capacidades de las personas, de tal manera que circunstancias como el género, la etnia, el lugar de nacimiento, o el entorno socioeconómico y familiar, que están fuera del control personal, no ejerzan influencia sobre las oportunidades ni sobre los resultados de los esfuerzos que realiza. El éxito debe depender de las elecciones personales, el esfuerzo y el talento y no de las circunstancias cuando la persona nace (Roemer, 1998)⁴⁷. Por estas razones, es importante hacer un diagnóstico preciso sobre las causas de la desigualdad y la pobreza antes de diseñar políticas específicas para mitigarlas. El no hacer el diagnóstico puede en muchos casos hacer dichas políticas inefectivas o complicar aún más la situación y quizás transformar un fenómeno transitorio de pobreza en uno más permanente, con los consiguientes efectos sobre el crecimiento. Por ejemplo, los aumentos estructurales en la tasa de retorno a la educación que mejoren la asignación eficiente de recursos en la economía favorecen la igualdad de oportunidades, mientras que los aumentos en la misma debido a problemas transitorios causados por crisis financieras o de insostenibilidad fiscal requieren de otros instrumentos de carácter temporal, mientras se superan estas circunstancias excepcionales, que no deberían hacerse permanentes.
- 2.51 Hay situaciones transitorias de aumentos en la desigualdad, como el que preocupa a los gobiernos producto de la consolidación fiscal luego de la gran recesión del 2008 y los estímulos fiscales subsecuentes. Típicamente, la consolidación fiscal lleva a una reducción en el corto plazo en el PIB y el empleo, lo que implica menores salarios reales. Esto lleva a una mayor desigualdad del ingreso de mercado si los asalariados están representados mayormente en los grupos de menores ingresos⁴⁸. Sin embargo, las consecuencias de no efectuar la consolidación fiscal podrían ser peores. Cuando hay crisis fiscales o financieras

⁴⁷ Hay una fuerte relación entre el concepto de igualdad de oportunidades, la movilidad intergeneracional, la desigualdad de ingresos y la inversión en educación temprana. La desigualdad de ingresos puede persistir por generaciones, reflejando diferencias en oportunidades económicas, dado por ejemplo la falta de acceso a la educación temprana y a una educación formal de calidad. Esta falta de acceso a su vez, limita los ingresos. La movilidad intergeneracional de ingresos es baja en países con alta desigualdad de la OCDE, (Corak, 2013; FMI, 2014b).

⁴⁸ En muchos casos, este incremento en la desigualdad es apaciguado por el diseño de las medidas de ajuste y acompañadas por medidas de compensación. En al menos dos tercios de las economías, las medidas fiscales llevaron a que cayera o fuese parcialmente contrarrestada la desigualdad del ingreso disponible causada por el incremento en la desigualdad del ingreso de mercado (FMI, 2014b).

tienden a bajar los salarios reales, a incrementarse la pobreza, y aunque la evidencia no es conclusiva, también puede ser mayor la desigualdad (Pessino, 1993, 1996; McKenzie, 2004, McIntyre y Pencavel, 2004; Lopez Boo, 2010). La lección de estas experiencias es que la evaluación de los efectos sobre la pobreza y a desigualdad en el corto y largo plazo de políticas de consolidación fiscal deben hacerse contra el verdadero contra fáctico, que es la posibilidad de una crisis sistemática o agregada no resuelta o prolongada. En tal sentido, la mejor opción de política fiscal es aquella que garantiza la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica y financiera en el mediano y largo plazo, y reduce la vulnerabilidad de las economías a los *shocks* externos para evitar la necesidad de programas de ajustes o de consolidación fiscal, a menos que estos *shocks* sean ocasionados por *shocks* externos de características excepcionales (como la reciente crisis financiera internacional) o totalmente exógenos y significativos (como los desastres naturales).

- 2.52 Si la desigualdad en el ingreso de mercado es producto de políticas o instituciones quizás bien intencionadas pero que aun así distorsionan la asignación de recursos y además aumentan la desigualdad, deben corregirse en primer lugar antes de tratar de remendar una mala política con otra política o con regímenes especiales que pueden agravar y distorsionar más la situación inicial y en algunos casos generar presiones de sostenibilidad fiscal. Esta es la situación de muchos países de Europa y otros países que instituyeron la seguridad social, comenzando a fines del Siglo XIX y consolidaron la misma luego de la segunda Guerra Mundial en toda Europa y luego en ALC. Estas políticas implementaron la seguridad social, con cobertura de salud y de pensión para la vejez, solo para los empleados formales (Kaplan y Levy, 2013). El propio diseño de la seguridad social podría generar incentivos a que empresas y trabajadores sigan operando en el sector informal en actividades de baja productividad (BID, 2010; Busso et al., 2012). La falta de cobertura social de los trabajadores informales y la alta evasión generan inequidad y presión para su cobertura mediante regímenes especiales o paralelos de seguridad social. Por ello la política social junto con los pilares no contributivos han promovido aumentos de cobertura y ayuda social a los informales, compitiendo con los pilares contributivos, transformándose de facto en subvenciones a la informalidad (Levy, 2015).
- 2.53 Para incorporar a un mayor número de trabajadores a los sistemas de seguridad social puede ser necesario subsidiar las contribuciones, particularmente las de las personas de menores ingresos (CEPAL, 2012; Bosch et al., 2013) a partir de recursos generales como el IVA o el IRPF, o desligar completamente el financiamiento de la seguridad social de los impuestos al trabajo (como se ha hecho en el caso del seguro de salud en algunos países; Levy, 2008; Antón y Leal, 2013, BID, 2013b). En promedio, uno de cada seis empleados en la UE durante 2008-9 tuvo un trabajo informal como su ocupación más importante. La tasa de informalidad es de 11% en los países nórdicos, 15% en el este, 16% en el oeste y 28% en el sur⁴⁹. Un análisis descriptivo de países de la OCDE y de Europa del Este revela que los desincentivos al trabajo formal estimados con una medida que incorpora tanto los desincentivos de los impuestos al trabajo pero también de dejar de percibir las subvenciones al entrar en la formalidad, son

⁴⁹ Entre los empleados, la mayor proporción de trabajadores sin contratos están en Chipre (casi la mitad), Grecia (un tercio) e Irlanda (más de un cuarto) (Hazans, 2011).

especialmente altos para los trabajadores de bajos salarios. Hay una correlación positiva entre esta medida y la incidencia de la informalidad en seis países de Europa del Este (Bulgaria, República Checa, Estonia, Latvia, Polonia, y Slovakia) (Koettl y Weber, 2013).

- 2.54 Con respecto a la gestión del gasto, la política fiscal debe contemplar en el plan estratégico la importancia de lograr crecimiento con eficiencia y equidad. Para ello, es importante considerar las diferentes aristas que implica lograr la equidad, y la importancia de mantener la sostenibilidad fiscal. Las políticas de doble dividendo deben ser impulsadas, como la de promover programas de educación temprana que incluyan a las familias pobres, o la de disminuir los incentivos a la informalidad, mientras que las políticas que generan disyuntivas (*trade-offs*) deben analizarse con mayor cuidado evaluando y cuantificando en lo posible cuánto se sacrifica de uno de los objetivos para obtener el otro, atendiendo las particularidades institucionales, culturales y sociales de cada país. Uno de los instrumentos adecuados de gestión del gasto para incentivar no solo la eficiencia sino la equidad del mismo es a través del PbR. Por ejemplo, para mejorar la calidad de la inversión en capital humano, el indicador de rendimiento escolar podría ajustarse por el nivel socioeconómico de la familia, de manera que el resultado puede ser el diferencial de rendimiento por nivel socioeconómico en las pruebas escolares estandarizadas (Sutherland et al., 2007). Para poder balancear los objetivos de equidad y eficiencia, los beneficios del gasto adicional en disminuir la pobreza y la desigualdad debería igualarse en el margen con políticas para incrementar la inversión en capital físico y humano. Y en esta elección que hacen los países entre gasto en transferencias monetarias, y servicios educativos y de salud, por otro, deben también distribuir el gasto analizando las tasas de rendimiento de cada inversión en el margen, y no tratando de maximizar los beneficios políticos de la redistribución en el corto plazo.

D. La Eficiencia y Transparencia en la Gestión de los Recursos Públicos y el Desempeño de la Institucionalidad Fiscal

- 2.55 **Administración tributaria.** Una administración tributaria y aduanera moderna y eficiente debe tener las siguientes características: (i) la autoridad legal suficiente para ejercer su mandato con autonomía, eficacia, y sin influencia política; (ii) una estructura organizativa bien definida; (iii) una clara separación entre los niveles de planificación de la política tributaria y el nivel operativo local; (iv) una fuerza de trabajo calificada que reciba una remuneración adecuada y que se beneficie de carreras profesionales estables; (v) un presupuesto suficiente para financiar sus necesidades operativas y de capital; y (vi) inversión en sistemas tecnológicos para la administración de la información que sean integradas, modernas, y seguras (Lemgruber, et al., 2015).
- 2.56 Las reformas en el área realizadas por países desarrollados se han enfocado a dotar de una mayor autonomía a sus administraciones tributarias (Hungría, Portugal, Malta y Eslovaquia), así como a integrar las administraciones tributarias y de aduanas. Asimismo, los procesos de cambio se están orientando a la mejora de sus métodos de planificación, monitoreo y evaluaciones por resultados. La mejora en la eficiencia operativa se ha dado a través del uso de servicios computarizados modernos: sistemas electrónicos para la declaración y pago de

impuestos, y progresos en la automatización del pago de impuestos en línea y en las declaraciones pre-llenadas para el impuesto a la renta personal (OCDE, 2013d) y el suministro electrónico anticipado de los manifiestos de carga de importación y exportación.

- 2.57 Los esfuerzos impulsados por la OCDE, con el apoyo de otros organismos multilaterales como el BID, BM, y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), han tenido relevancia en la tributación internacional y, sobre todo, en la transparencia fiscal. El primer avance se dio en materia de paraísos fiscales bajo un grupo de principios fijados por la OCDE con la colaboración y patrocinio de varios países en desarrollo, donde se destacaban varios latinoamericanos, y posteriormente, con el Foro Global de la OCDE, que tiene actualmente más de 125 jurisdicciones comprometidas con la transparencia fiscal, y que comenzó la evaluación en dos fases del cumplimiento de criterios de claridad tributaria y el intercambio de información a solicitud de la parte interesada. A este impulso se suma luego la ley *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) para el intercambio de información financiera automática con los Estados Unidos.
- 2.58 Más recientemente el grupo de trabajo liderado por la OCDE y el Grupo de los 20 (G20), mediante el proyecto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), realizó una consulta en los países en desarrollo en la que se identificó que éstos carecen de la legislación necesaria, la información, y la capacidad institucional para la implementación de reglas complejas para el control efectivo sobre multinacionales. En conjunto, estas debilidades posibilitan una agresiva planificación tributaria que resulta en elevados niveles de elusión. Ante ello, el grupo de acción de la OCDE y el G20 proponen un total de 14 líneas de acción, de las que se destacan las siguientes por su mayor impacto en ALC: limitar la erosión de la base dada por deducciones a intereses y otros pagos financieros (Acción 4, Plan BEPS); evitar el abuso de tratados tributarios, así como la evasión artificial que pueden provocar los establecimientos permanentes en supuestos concretos (Acciones 6 y 7); mejorar la práctica de precios de transferencia y su documentación (Acciones 8, 9, 10 y 13); y finalmente buscar apoyo político y fortalecimiento de las instituciones para afrontar problemas transversales identificados por el BEPS, especialmente para países en desarrollo. El proyecto busca con estas medidas dotar a los países de las herramientas necesarias para asegurar que las ganancias se graven en los lugares en los que la actividad económica se realiza y donde el valor agregado es creado, mejorando con ello la movilización de recursos tributarios. En paralelo, el proyecto también busca dar mayor certidumbre y seguridad a las empresas mediante la reducción de disputas sobre la aplicación de las normas y requisitos de normalización de los impuestos internacionales (OCDE, 2014c).

- 2.59 **La Gestión Financiera Pública (GFP)**⁵⁰. La GFP ha adquirido en las dos últimas décadas una relevancia fundamental como ámbito de acción de la gestión fiscal en casi todos los países. Este rol de la GFP incluye cuatro pilares o áreas de acción fundamentales: (i) la sostenibilidad y estabilidad macroeconómica, incluyendo la gestión de los riesgos fiscales; (ii) la efectividad y eficiencia en el uso de los recursos del estado para una provisión adecuada de los servicios públicos; (iii) la asignación y evaluación de recursos entre los diversos sectores para el crecimiento, la productividad y la política social; y (iv) la transparencia y rendición de cuentas.
- 2.60 En el primer pilar se incluye la gestión de la política presupuestaria y las reglas fiscales, la planificación estratégica y los MFMP, entre otros aspectos. En el segundo pilar se incluye gestión de los recursos públicos a través de la gestión de tesorería y deuda pública, la contabilidad y registro de las transacciones financieras y presupuestarias, la gestión de nómina, los procesos de compras y contrataciones, los de gestión de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP), y los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF), los cuales buscan mejorar la toma de decisiones en materia de gestión de los recursos y ejecución del gastos para la provisión efectiva y eficiente de los servicios públicos. En el tercer pilar se incluye la evaluación de la asignación técnica del gasto, el monitoreo y evaluación de la ejecución presupuestaria y la evaluación de los diversos programas presupuestarios en el corto y mediano plazo. En el cuarto pilar se incluye la agregación y reporte de la información fiscal y presupuestaria (incluyendo los resultados fiscales y los balances públicos), la información sobre la composición y estructura financiera del endeudamiento público y los riesgos fiscales y pasivos contingentes del sector público, así como la transparencia y rendición de cuentas, y los procesos de auditoría y control del gasto y los recursos públicos.
- 2.61 La experiencia internacional es sumamente amplia en cuanto a la relación entre calidad y efectividad de la política fiscal y la calidad de la GFP, siendo que la primera requiere como condición necesaria aunque no suficiente, un buen marco de GFP. Para países en desarrollo, varios estudios intentan mostrar la asociación entre la calidad de la GFP y el crecimiento económico (Andrews, 2010; Andrews et al., 2011; BM, 2008; y Wescott, 2008; Dabla-Norris et al., 2011), aunque también la calidad de GFP depende de nivel de ingreso per-cápita, el grado de desarrollo institucional de los países y el tamaño de la población. La evidencia también muestra que cuando hay una GFP deficiente en

⁵⁰ La GFP pública se refiere al conjunto de normas, procesos, sistemas e instituciones mediante las cuales los gobiernos administran y gestionan los recursos públicos en el corto y mediano plazo para lograr sus objetivos de políticas públicas, a la vez que producen la información necesaria para brindar soporte a las decisiones de política fiscal y proveen los instrumentos necesarios para la implementación de esas decisiones (North, 1991; Andrews et al., 2014 y FMI, 2013a). La GFP se refiere a cómo gestionar la política fiscal (cómo establecer un determinado sistema presupuestario, cómo se registran, contabilizan y reportan las transacciones públicas, cómo se integran y administran los distintos sistemas de información y gestión financiera pública, y cómo puede implementarse un determinado programa de gasto). Mientras la política fiscal se refiere a qué hacer para lograr ciertos objetivos de política, la GFP incluye las áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad, gestión de deuda, sistemas inversión pública, compras y contrataciones, administración y pago de la nómina de la administración pública, sistemas integrados de administración financiera (SIAF), y auditoría y control, entre otras. En años recientes, y más aún a raíz de la crisis financiera internacional de 2008-10, la implementación y monitoreo de las reglas fiscales y los MFMP se consideran parte de la GFP.

- uno o varios de sus pilares fundamentales, la magnitud y consecuencia de los choques económicos, especialmente los adversos, se potencian significativamente, ya que se materializan diversos riesgos fiscales, implícitos o explícitos, de los cuales no se tenían registros adecuados para su cuantificación y en consecuencia para la implementación de políticas de mitigación (Kopits, 2014; Allen et al., 2013; and Irwin, 2012). Aunque los resultados de los estudios son estadísticamente significativos, los efectos parecerían ser bajos; en todo caso, todavía se enfrentan a serias dificultades metodológicas y limitaciones importantes de información.
- 2.62 La GFP ha registrado avances importantes en los últimos años, especialmente en lo referente a la adopción de principios, prácticas y sistemas estandarizados internacionalmente. Las capacidades institucionales de los países y la disponibilidad de recursos humanos son factores determinantes en la velocidad de adopción y gradualidad (Andrews, 2014). Además de un marco normativo e institucional adecuado, la adopción de estándares internacionales resulta fundamental para lograr una buena calidad de la información financiera, presupuestaria y contable que sea comparable en el tiempo y entre los países.
- 2.63 Para el análisis de la calidad de la GFP en los países, la herramienta más usada es el [*Public Expenditure and Financial Accountability*](#) (PEFA), el cual cuenta actualmente con 398 evaluaciones aplicadas en 149 países y 136 GSN. Los 28 indicadores PEFA están compuestos por el promedio de las calificaciones de diversas variables o requisitos mínimos. Otra de las herramientas de análisis y evaluación de la calidad de la GFP es el *Open Budget Index* (OBI). El OBI permite monitorear el manejo de las finanzas públicas de los gobiernos a través de indicadores de cantidad y calidad de la información presupuestaria publicada en tres aspectos: (i) transparencia; (ii) participación; y (iii) monitoreo presupuestario. La cobertura de países del OBI ha ido incrementándose progresivamente y actualmente reporta información para 100 países, 16 de ellos en ALC.
- 2.64 Además del PEFA y el OBI, varios organismos internacionales han reconocido la importancia de contar con una adecuada GFP y, en consecuencia, han desarrollado herramientas para evaluar algunos aspectos de estos sistemas y guiar el diseño de los programas de reforma en GFP que se implementan en los países en desarrollo (OCDE-DAC, 2011). Por su parte, el BM ha diseñado el *Debt Management Performance Assessment* (DeMPA) a nivel de los gobiernos centrales en países de bajos ingresos y con una metodología de calificación similar a la del PEFA. El nuevo Código de Transparencia Fiscal (FTC, por sus siglas en inglés) establece estándares internacionales de divulgación de información fiscal, agrupados en cuatro pilares: (i) reporte; (ii) proyecciones y proceso presupuestario; (iii) análisis y gestión de riesgos fiscales; y (iv) gestión de recursos fiscales. Los reportes de transparencia fiscal complementan las evaluaciones de los *Reports on the Observance of Standards & Codes* (ROSC). Entre otros avances, el nuevo FTC incluye el registro de los riesgos fiscales y pasivos contingentes, en buena medida como lección aprendida de la crisis financiera internacional de la década anterior.
- 2.65 Uno de los estándares específicos en GFP más aceptado a nivel mundial para la contabilidad pública son los *International Public Sector Accounting Standards*

(IPSAS). Estos sistemas establecen la metodología para el momento del registro y valoración de las transacciones financieras y contable del sector público, así como de los activos y pasivos públicos. Todavía muchos de estos registros se realizan en base al flujo de caja, aunque un número creciente de países se ha ido moviendo hacia un sistema contable en base devengado. Obviamente, sin un registro contable consistente y de amplia cobertura, la verdadera situación financiera del sector público puede conocerse a plenitud.

- 2.66 Una mejora significativa en GFP ha sido la adopción del PbR —de hecho, todos los países de la OCDE lo han adoptado de manera regular (OCDE, 2007; 2008a; 2013b y 2015b). El PbR es una superación importante de los presupuestos incrementales y de los presupuestos por programas. El PbR pasa de una base de insumos para determinados programas de gastos, a una base de resultados o productos en función de los recursos disponibles, muy útiles para determinar la eficiencia y efectividad del gasto. El PbR carece de relevancia si los indicadores que se utilizan para vincular la asignación y uso de los recursos no son objetivos, relevantes, fácilmente medibles y realizables durante el período presupuestario. En el mediano plazo, el PbR debe ser complementado con la evaluación de programas específicos, ya que los resultados están inevitablemente afectados por factores externos y exógenos a la gestión pública y presupuestaria. También debe complementarse, intrarregional e internacionalmente, a través del tiempo para establecer comparaciones y estándares de efectividad y eficiencia económica más dinámicas (OCDE, 2014b y 2015b).
- 2.67 La extensión y mejora en la aplicación de los PbR ha permitido que los gobiernos de varios países de la OCDE se esfuercen cada vez más para demostrar el mejor rendimiento en la gestión de los recursos presupuestarios. Esto también ha permitido que las *Supreme Audit Institutions* (SAI) puedan moverse desde un enfoque tradicional de auditoría contable y financiera hacia aspectos de efectividad, rendimiento y eficiencia en el uso de los recursos (VfM). De hecho la *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) postula que la auditoría de desempeño enriquece la responsabilidad pública y permite a las SAI hacer contribuciones prácticas a la mejora de la eficiencia y eficacia de la administración pública (INTOSAI, 2010).
- 2.68 Las SAI tienen el potencial para contribuir a un mejor diseño y uso de sistemas de gestión y presupuestación relacionados con el rendimiento y mejora de la rendición de cuentas pública. Entre los 26 países de la OCDE, un poco más de la mitad llevan a cabo de manera regular las auditorías de desempeño y rendimiento o de valor en calidad-precio (Australia, Austria, Japón, México, Noruega y el Reino Unido entre ellos); mientras que nueve lo hacen esporádicamente (Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Corea, Nueva Zelanda, Eslovenia, Suecia y Holanda) y tres (Chile, España y República Checa) reportaron que hasta ahora no han hecho este tipo de auditorías (OCDE, 2015b).
- 2.69 Otro avance importante en la GFP en los últimos años es la implementación de la Cuenta Única de Tesorería (CUT). Mediante la CUT, los gobiernos centralizan los recursos y flujos financieros que anteriormente se manejaban de manera descentralizada por las distintas unidades de gastos o los ministerios de línea.

La CUT permite un mayor control e información sobre la ejecución del gasto y el uso de los recursos y una mayor coordinación e integración entre la gestión de caja y la de deuda pública. La adopción de la CUT necesita por parte de los gobiernos del funcionamiento de un SIAF que permita la gestión, seguimiento, control, conciliación, contabilización y presentación de informes tanto de la ejecución presupuestaria y de los movimientos contables, como de la administración de los saldos en cuentas bancarias. Los SIAF, en conjunto con la CUT, requieren la integración e informatización de la gestión presupuestaria y financiera de los gobiernos, impulsando la modernización de la gestión pública (Andrews et al., 2014).

- 2.70 El área de compras y contrataciones públicas, las reformas implementadas han estado orientadas a mejorar los sistemas y procedimientos, utilizando sistemas en línea abiertos, competitivos y transparentes. De esta manera, se ha logrado que el área de compras y contrataciones gubernamentales dentro de la GFP cumpla con tres principios u objetivos fundamentales: (i) eficacia, para la adquisición rápida y oportuna de los bienes y servicios necesarios y de las contrataciones por obras y servicios especializados; (ii) eficiencia, para obtener la mejor relación de calidad-precio o costo-beneficio (VfM); y (iii) transparencia, tanto para los oferentes de estos bienes y servicios a través de un ambiente electrónico abierto y competitivo que garantice la transparencia en los procesos de adjudicación como para los organismos de monitoreo y evaluación del presupuesto y de auditoría y control superior, así como para el público en general (Schapper et al., 2006).
- 2.71 Dos consideraciones específicas sobre al área de compras y contrataciones son destacables. La primera es que esta área del gasto afecta transversalmente a todos los sectores funcionales del sector público (por ejemplo, educación, salud, e infraestructura). Por lo tanto, la calidad, efectividad y eficacia del gasto en cada uno de estos sectores está determinada en una buena proporción por la efectividad y eficiencia de los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales. La segunda es que a través de la compra de bienes y servicios y el gasto en inversiones de capital fijo (las cuales se hacen casi exclusivamente a través de licitaciones y contrataciones) se canaliza una proporción considerable del gasto público —en los países de la OCDE, en 2013, las compras y contrataciones públicas representaron en promedio un 29% del gasto total del gobierno general (equivalente al 12% del PIB agregado). En consecuencia, además de las razones de eficacia y eficiencia, los procesos en línea abiertos, competitivos y transparentes producen ahorros significativos en el gasto mediante la reducción no sólo de los precios de los bienes y servicios, sino también por la reducción de los casos de fraudes y hechos de corrupción.
- 2.72 Finalmente, la aplicación de tecnologías avanzadas en información, tanto en la administración tributaria como en los sistemas de gestión financiera, en combinación con marcos legales más sólidos en favor de la transparencia basada en resultados, no sólo mejoran la efectividad y eficiencia de la gestión fiscal y el gasto público, sino que también contribuyen a la disminución de los espacios para la corrupción y las transacciones ilegales.

III. PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA REGIÓN

- 3.1 En esta sección, al igual que en la sección anterior, se analiza el rol de la política y gestión fiscal en cuatro subsecciones: (i) el crecimiento, la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la deuda pública; (ii) la eficiencia económica y productividad de los factores; (iii) la equidad y su relación con la eficiencia económica y productividad; y (iv) la gestión y transparencia de los recursos públicos, incluyendo la administración tributaria, la gestión financiera y presupuestaria del sector público y la transparencia fiscal. A diferencia de la Sección II, aquí se hace énfasis en el rol de la política y gestión como instrumento para el desarrollo económico y social en el contexto de los países de ALC. Bajo este contexto, el análisis de la política fiscal para los países de ALC se concentra en el objetivo de lograr un crecimiento robusto, estable, sostenible y más equitativo, en tanto que se enfatiza en el rol de la gestión fiscal como un instrumento para la movilización y uso eficiente de recursos para el desarrollo.

A. El Rol de la Política Fiscal en el Crecimiento Económico y la Sostenibilidad y Estabilidad Macroeconómica

- 3.2 **Política fiscal y crecimiento.** ALC registra un relativo estancamiento o bajo crecimiento en el largo plazo, determinado entre otras cosas por un estancamiento en la productividad de los factores productivos, a pesar del aumento en el volumen de trabajadores y del acervo de capital, (BID, 2014a) (ver [Gráfico 1](#)). La política fiscal ha jugado un rol importante en el bajo crecimiento de la región en las últimas décadas. Esta influencia se ha manifestado en varias dimensiones. Primero, por la crisis de la deuda en la década pérdida de los ochenta. Segundo, por los efectos de la prociclicidad de la política fiscal y sus efectos en la volatilidad macroeconómica, (Gavin et al., 1996; Gavin and Perotti, 1997; de Ferranti et al., 2000; BID, 2013c)⁵¹. Tercero, por los impactos de políticas tributarias que han introducido distorsiones en la asignación de recursos, los cuales han incidido en los bajos niveles de productividad en las décadas recientes, particularmente reflejado en elevados niveles de informalidad. Cuarto, bajos niveles de ahorro e inversión, tanto en el sector público como en el privado. Quinto, deficiente infraestructura pública, con brechas importantes en comparación con otras economías emergentes del Este Asiático y otros países miembros de la OCDE (Perrotti y Sánchez, 2011; CEPAL, 2015a); BID, 2013). Sexto, bajos niveles de calidad y eficiencia del gasto público, particularmente en educación, (Levy y Shady, 2013).
- 3.3 La prociclicidad de la política fiscal ha continuado en años recientes, con una interrupción entre 2009 y 2010, en parte por la disponibilidad de recursos de la mayoría de los países de la región por el auge en el precio de las materias primas entre 2003 y 2008 y por la pronta recuperación de los mismos en la segunda mitad de 2009 para financiar la expansión del gasto. Las políticas procíclicas tampoco han sido simétricas, caracterizándose por recortes en los gastos de inversión en los ciclos recesivos, y por aumento de los gastos corrientes, incluyendo compromisos de gastos difíciles de revertir (BID, 2014b y

⁵¹ La volatilidad de la política fiscal explica al menos 15% del exceso de volatilidad macroeconómica en la región vis a vis la OCDE entre 1975 y 1999 (de Ferranti et al., 2000).

2015e; CEPAL, 2009). Estas circunstancias han reducido aún más el espacio fiscal⁵² en la región para implementar políticas anticíclicas, afectando la efectividad y eficiencia en el gasto de inversión en infraestructura pública (BID, 2015e; CEPAL, 2015a; FMI, 2015c), y limitando aún más el tamaño y efectividad de los multiplicadores fiscales asociados al gasto de inversión.

- 3.4 No obstante lo anterior, durante la década pasada varios países lograron mejorar su posición fiscal, logrando reducciones significativas en los niveles de endeudamiento. A su vez, muchos países acumularon ahorros importantes en reservas internacionales, al mismo tiempo que varios de los países de la región aumentaron la proporción de su endeudamiento público denominado en moneda local y menos en moneda extranjera, con lo cual la vulnerabilidad macroeconómica y fiscal ante los *shocks* externos y *sudden stops* disminuyó de manera importante. De hecho, desde 2007, la relación entre reservas internacionales y deuda externa refleja una posición neta acreedora en promedio para la región, aunque con diferencias importantes entre países (BID, 2015e; BID, 2007).
- 3.5 **Sostenibilidad fiscal.** A pesar de las mejoras en la posición acreedora neta externa, en un número importante de países se ha acentuado la pérdida de espacio fiscal por la disminución del precio de las materias primas y el aumento en los gastos de carácter permanente en años recientes. Estos hechos comprometen la sostenibilidad fiscal en un número importante de países, bien porque muchos de ellos han alcanzado niveles elevados de deuda con respecto al PIB y/o porque han registrado resultados primarios que no son consistentes con la estabilidad de esa relación. Este último rasgo se hace evidente al comparar el promedio de los resultados primarios observados en los últimos años con respecto al resultado primario estructural (ajustado por el ciclo económico) a la tasa de crecimiento del PIB potencial (BID, 2014b y 2015e). Este hecho factual refleja un desafío importante para la región en los próximos años, ya que los costos en términos de crecimiento y de ingreso real de la población (particularmente de los sectores más vulnerables) ante un deterioro de la sostenibilidad fiscal son elevados y más aún si en algunos países llegaran a alcanzar guarismos cercanos a la insolvencia intertemporal del sector público.
- 3.6 Las presiones fiscales aumentarán en el mediano y largo plazo por la tasa envejecimiento de la población. Se espera que la tasa de dependencia de la vejez (la proporción de personas de 65 años o más y las personas que se encuentran en edad productiva, de 15 a 64) se multiplicará por 3 para 2050. Para tener un orden de magnitud, considerando solo los factores demográficos y suponiendo que la cobertura y beneficios del sistema queda constante, el costo de las pensiones se multiplicaría por tres como proporción del PIB. Esto implica un aumento del gasto en pensiones de 8 puntos porcentuales del PIB, al pasar

⁵² No hay un concepto único o generalizado de espacio fiscal. Para este SFD, partimos de la definición de Heller (2015).

el 4% del PIB en la actualidad aproximadamente, a 12% del PIB hacia 2050⁵³. A los problemas de sostenibilidad de los sistemas contributivos, hay que añadir el costo presente y futuro de las Pensiones No Contributivas (PNC). El gasto promedio en PNC en ALC se sitúa en promedio en torno al 0,5% del PIB por año, y dicho gasto también podría llegar a triplicarse en términos de PIB (Bosch et al., 2013). El gasto en salud debido al envejecimiento poblacional se espera que también aumente, ya que no solo se triplica la proporción de adultos mayores, cuyo costo de atención es mucho más elevado que el promedio, sino también porque los costos de salud tienden a aumentar a un ritmo mayor que el PIB por razones tecnológicas.

- 3.7 En ALC, en promedio, 4 de cada 10 adultos mayores en la actualidad disfruta de una pensión contributiva⁵⁴. Al añadir la PNC, la proporción de la población que recibe una pensión se eleva a 6 de cada 10 (Bosch et al., 2013; BID, 2014f). En ausencia de reformas institucionales para fortalecer los sistemas de seguridad social, entre 50% y 60% de los 140 millones de personas que llegarán a la edad de retiro hacia 2050, no habrán generado suficientes ahorros para tener una pensión en su vejez. Este volumen de personas sin pensiones representan un riesgo contingente para los gobiernos, ya que seguramente se convertiría en una pensión social para recibir al menos con una pensión solidaria de nivel mínimo, a ser financiada con recursos presupuestarios generales. Cabe destacar sin embargo, que aún en los países que llevaron a cabo reformas estructurales mediante la creación de sistemas basados de cuentas de capitalización individual bajo la administración de empresas privadas, los costos fiscales de la transición hacia este tipo de regímenes han resultado elevados —por ejemplo, en Chile este costo representa en torno a 4% PIB cada año, desde la reforma realizada en 1981 (Melguizo et al., 2009).
- 3.8 La vulnerabilidad de la sostenibilidad fiscal también se puede ver afectada por otros pasivos firmes o contingentes que regularmente no son registrado en la contabilidad de la deuda pública ni en los cálculos de riesgos fiscales tradicionales. Como ocurrió en varios países europeos a raíz de la crisis financiera de 2008-09 y el período de la gran recesión que la siguió posteriormente, una vez que muchos de estos riesgos fiscales se materializaron, los niveles de endeudamiento público registraron aumentos significativos y colocaron a estos países en una situación cercana a la insostenibilidad fiscal. Fue a raíz de estas experiencias que la CE incorporó dos pilares adicionales en sus análisis de sostenibilidad de deuda pública. El primero por las presiones fiscales debido al envejecimiento de la población y el segundo, por la incorporación de otros compromisos firmes y pasivos contingentes del sector público. Dado que la región no escapa de estas circunstancias, sería conveniente comenzar a estimar y difundir estos pilares adicionales como complementos indicativos a los análisis tradicionales de sostenibilidad fiscal, de

⁵³ Cuando se toman en cuenta las medidas de reformas paramétricas que algunos países de la región están adoptando, la magnitud del aumento es menor (FMI, 2010). Asimismo, no se consideró en esta aproximación que una parte del gasto en pensiones en pocos menos de la tercera parte de los países es administrada por fondos privados de pensión. Sin embargo, incluso con estos sistemas en vigencia, los gobiernos se están haciendo cargo de pensiones mínimas y han asumido pensiones solidarias para aquellas personas que por razones de empleo no contribuyeron en estos sistemas.

⁵⁴ Una expansión importante de las PNC permitió una reducción de la pobreza y la desigualdad en muchos países (Lustig y Pessino, 2014; BID, 2014).

manera que se produzca un nivel de comprensión de los retos de sostenibilidad fiscal que enfrenta la región en el mediano y largo plazo.

- 3.9 **Estabilidad macroeconómica y reglas fiscales.** Un factor limitante para lograr una mayor estabilidad macroeconómica obedece en primer lugar, al hecho de que los estabilizadores automáticos en la región son relativamente pequeños y por lo tanto, inefectivos para moderar la volatilidad del producto durante los ciclos económicos regulares (Corbacho, 2013; Suescún, 2008). Esto se debe por un lado, a una estructura tributaria caracterizada por una baja participación del impuesto sobre la renta, particularmente a las personas físicas (IRPF) y por otro, al rol limitado que juegan los seguros al desempleo, como resultado de mercados laborales con elevados niveles de informalidad y baja capacidad financiera de los fondos de estos seguros.
- 3.10 En segundo lugar, el deterioro de la posición fiscal subyacente se explica en buena parte por algunas limitaciones que enfrenta la implementación de la política fiscal discrecional en la región (ver [Gráfico 3](#)). Por un lado, la composición de los paquetes de estímulo fiscal introducidos entre 2008 y 2010 incluyó en la mayoría de países aumentos importantes en ciertas categorías de gasto público (salarios y transferencias) que son difíciles de revertir cuando las condiciones económicas mejoran (ver [Gráfico 2](#)). A su vez, existe evidencia sobre el comportamiento asimétrico de la política fiscal en varios países: los balances fiscales estructurales tienden a empeorar cuando la producción se encuentra por debajo de su potencial; consistentemente con una reacción contracíclica de la política fiscal, un empeoramiento del 1% en la brecha del producto tiene como resultado un deterioro del balance primario estructural de más de 0,3% del PIB en promedio (BID, 2014b). Sin embargo, la posición fiscal subyacente no mejora significativamente en los tiempos buenos (cuando la brecha del producto es positiva), lo que reduce el espacio fiscal, conlleva implicancias negativas sobre la dinámica de la deuda y debilita la capacidad de la política fiscal para ejercer un rol anticíclico en las sucesivas etapas del ciclo económico. Existe a su vez, un comportamiento cíclico diferencial entre las categorías de gasto público: el sesgo procíclico se manifiesta de manera más intensa a través del gasto de capital (Clements et al., 2007; Akitoby et al., 2006): estimaciones propias sugieren que en el país promedio, un *shock* del producto de 1% genera un cambio real en el gasto de inversión de más de 2%, mientras que el mismo *shock* genera un aumento del 0,3% en el gasto corriente.
- 3.11 En tercer lugar, a pesar de los avances en la implementación de reformas presupuestarias tendientes a reforzar la sostenibilidad fiscal durante los últimos veinte años, existe espacio para mejorar la calidad de las instituciones presupuestarias, en varias de sus dimensiones (Dabla-Norris et al., 2010; BID, 2006a). Por el lado de las reglas fiscales, aun cuando el número de países con algún tipo de regla ha aumentado a través del tiempo, en algunos países el desempeño fiscal no mejoró después de su implementación (Corbacho et al., 2010), y en varias ocasiones, las metas fueron incumplidas o modificadas en reformas sucesivas, socavando la credibilidad del marco fiscal general (Celasun et al., 2015). Adicionalmente, muchas de estas reglas tenían un marcado sesgo procíclico (como las reglas de equilibrio presupuestario o de límites de gasto) y fueron diseñadas sin cláusulas de escape ante circunstancias excepcionales, lo cual se hizo evidente con los impactos en la región de la crisis financiera de

2008-09 y por lo cual algunos países se vieron forzados a abandonarlas o modificarlas, sin revertir o ajustar estas reglas luego que las circunstancias se revirtieron a partir de 2011.

- 3.12 Las lecciones aprendidas durante los años posteriores a la crisis financiera muestran la necesidad de mejorar el diseño e implementación de estos instrumentos. Por ejemplo, un índice que captura la medida en que ciertos elementos esenciales para lograr el buen funcionamiento de las reglas fiscales muestra que en los países de la región existe espacio para elevar el potencial de dichos instrumentos (ver [Gráfico 4](#)) (Schaechter et al., 2012b). Entre esos aspectos, existe oportunidad para extender la cobertura de las reglas, definir con claridad las cláusulas de escape, y transitar hacia metas estructurales o ajustadas por el ciclo en lugar de metas nominales. Sin embargo, para dar este último salto, es importante satisfacer varias precondiciones (relacionados al desarrollo de los sistemas de gestión financiera pública, transparencia y rendición de cuentas) que como se verá más adelante, no se encuentran presentes aun en la mayoría de los países de la región (García 2012; Ter-Minassian, 2010).
- 3.13 De manera similar, la experiencia con los fondos de estabilización creados por los principales exportadores de productos básicos en la región sugiere que estos mecanismos suelen sufrir cambios frecuentes y no siempre son utilizados de la manera esperada, razón por la cual no muestran vinculación alguna con el desempeño fiscal (Villafuerte et al., 2010). En lo que respecta a los MFMP, la cobertura, el grado de profundidad, y sobre todo, el uso de estos instrumentos con metas presupuestarias o fiscales de obligatorio cumplimiento y no meramente indicativas, es todavía limitado⁵⁵. Por un lado, la calidad deficiente de las proyecciones tienden a reproducir las debilidades de los procesos presupuestarios anuales (Filc y Scartascini, 2010). Por otro, en la mayoría de los países ocurren modificaciones a estos marcos año tras año y los presupuestos anuales poco tienen que ver con ellos. De esta manera, los marcos plurianuales siguen sin constituir una restricción efectiva al proceso presupuestario (BID, 2006a).
- 3.14 En términos de reglas procedimentales, a pesar de que se evidencia *de facto* un avance hacia la centralización de las decisiones presupuestarias en manos de los ministerios de finanzas o de hacienda, persisten debilidades en los procesos presupuestarios anuales, tales como la sub y sobre estimación discrecional de proyecciones macroeconómicas y/o de ingresos, modificaciones recurrentes durante el ejercicio fiscal anual que socaban la credibilidad presupuestaria, problemas de sobre o sub ejecución (Hallerberg et al., 2009a) y baja cobertura del sector público, incluyendo las transacciones extrapresupuestarias. Por último, a pesar de los méritos y beneficios asociados a la introducción de instituciones tales como los consejos fiscales independientes, la región no ha contribuido a su expansión en los últimos años: de 39 países con consejos fiscales independientes en 2014, solo dos (Chile y México) provienen de ALC, y en perspectiva comparativa, sus funciones dentro del proceso presupuestario

⁵⁵ Por ejemplo, mientras que en la OCDE la cobertura de los marcos de mediano plazo entre países es casi universal (96%), en la región es menos de la mitad (Vlaicu et al., 2014; OCDE/BID, 2014).

son más bien limitadas (Debrun y Kinda, 2014; Kopits 2013 y Santiso and Varea 2013).

- 3.15 Dado que muchas de las reformas, mencionadas en los párrafos anteriores, para incrementar principalmente el tamaño de los estabilizadores automáticos en ALC, tomarán mucho tiempo -ya que muchas de ellas son resultado de la estructura económica de la región (como la estructura de los mercados laborales y de los sistemas de la seguridad social)- la política fiscal discrecional seguirá jugando un rol importante en la mayoría de los países de ALC. Sin embargo, la discusión precedente con base en la experiencia reciente posterior a la crisis financiera hace evidente la necesidad de mejorar sustancialmente la calidad de la política fiscal discrecional con fines anticíclicos en ALC.

B. La Estructura de los Sistemas Impositivos y del Gasto Público y sus Efectos en la Eficiencia Económica y la Productividad

- 3.16 Los sistemas tributarios también han tenido una incidencia importante en el crecimiento económico de la región. Los resultados encontrados más recientemente para los países de ALC (Martínez-Vázquez et al, 2013) arrojan conclusiones similares a las encontradas para otros países (particularmente de la OECD) sobre los efectos de determinados impuestos sobre el crecimiento, aunque de menores tamaños o dimensiones. Esto último puede explicarse por el peso importante que tienen los ingresos fiscales provenientes de materias primas (particularmente de recursos no renovables) y al limitado peso que ocupan en la región los impuestos a la propiedad inmobiliaria y el impuesto sobre la renta de personas físicas. Sin embargo, el efecto más importante que puede mencionarse es que los sistemas tributarios de la región no generan suficientes ingresos en la mayoría de los países de acuerdo a su nivel de desarrollo, mientras que en unos pocos la carga tributaria es muy elevada. Las tendencias mostradas por los países de ALC durante las últimas dos décadas muestran que la recaudación impositiva⁵⁶, aumentó en más de 36% (aproximadamente, 5 puntos porcentuales), pasando de un promedio de 13,8% en 1990 a 18,6% del PIB en 2013⁵⁷ (ver [Gráfico 5](#)).
- 3.17 Este crecimiento fue impulsado en gran medida por el IVA (24%) y desde 2003 por el impuesto a la renta de personas jurídicas debido al alza en los precios de materias primas. En efecto, se observa que durante el período 1990-2013, el IVA tuvo un crecimiento estable, siendo superado únicamente por el impuesto a la renta de personas jurídicas a partir del 2003, por otro lado, el impuesto a la renta de personas físicas es el de menor crecimiento a lo largo de todo el período analizado. A pesar de este crecimiento, la región todavía muestra deficiencias en cuanto a la suficiencia del sistema (ver [Gráfico 6](#)).

⁵⁶ La presión impositiva se define como lo que recauda un país en concepto de impuestos independientemente del nivel de gobierno que lo recauda; la presión tributaria, como aquella que además incluye lo recaudado por contribuciones a la seguridad social; y la Presión Fiscal Equivalente (PFE), como aquella que suma a la anterior las contribuciones obligatorias a la seguridad social (pensiones y salud) y los ingresos netos de libre disponibilidad transferidos por las empresas que explotan recursos naturales al gobierno (BID/CIAT/CEPAL/OCDE, 2015).

⁵⁷ Datos estimados con base a BID/CIAT/CEPAL/OCDE (2015).

- 3.18 Por otra parte, el limitado espacio fiscal que muestran muchos países de la región está fuertemente influenciado por la capacidad que tienen éstos de procurar ingresos suficientes y estables para financiar sus procesos de desarrollo. Los países de la región muestran brechas de variada magnitud entre la recaudación potencial y la observada (Fenochietto y Pessino, 2013 y BID, 2013c). Mientras que para unos pocos la carga tributaria es elevada, para una amplia muestra de países en ALC, los sistemas tributarios aún no generan ingresos fiscales acordes a su nivel de desarrollo económico (ver [Gráfico 7](#)). Así, la evidencia empírica muestra que para la gran mayoría de países, los ingresos fiscales siguen siendo insuficientes para cubrir las necesidades de gasto público social e inversión y asegurar un crecimiento sostenible en la región.
- 3.19 La recaudación sigue siendo volátil y altamente dependiente de los ciclos de los precios de las materias primas. Existen números estudios que documentan la dependencia de los ingresos fiscales de la recaudación proveniente de la explotación de RNNR, y la volatilidad asociada a los precios internacionales de las materias primas (ver [Gráfico 8](#)).
- 3.20 Para los países productores de RNNR, el porcentaje promedio de los ingresos fiscales derivados de éstos pasó de 18,7% en 1994-98 a 28,1% del total en 2005-10, acentuándose su relevancia en los ingresos a disposición del Estado, así como la vulnerabilidad del recaudo total ante caídas de precios en los mercados internacionales (BID, 2013c). Asimismo, la volatilidad de los ingresos petroleros y minerales está asociada a un mayor gasto público o mediante una reducción discrecional en los impuestos generales en períodos de bonanza exportadora (Perry y Bustos, 2012). Por otra parte, los ingresos fiscales estimados procedentes de RNNR en ALC son cuatro veces más volátiles que los ingresos derivados de impuestos generales, y la disponibilidad de recursos naturales tiene un efecto de desplazamiento a los ingresos tributarios no provenientes de RNNR de 20% (Ossowski y Gonzáles, 2012).
- 3.21 La dependencia de los precios de las materias primas que exhibe la recaudación tributaria se convierte en una debilidad del sistema tributario cuando los ingresos provenientes de recursos naturales renovables y no renovables efectivamente desplazan el esfuerzo tributario realizado por los países. Asimismo, la volatilidad de los ingresos afecta negativamente el ciclo del gasto e inversión pública. En consecuencia, un importante desafío para la región consiste en reducir la dependencia asociada al ciclo de precios de las materias primas y en suavizar la volatilidad de los ingresos tributarios.
- 3.22 El ámbito tributario no ha sido la excepción a cambios importantes que han ocurrido en diversas áreas de la política fiscal. Así, los países de la región han efectuado numerosas reformas de distinto calado que deben distinguirse entre aquellas realizadas en el ámbito de la política tributaria y aquellas enfocadas en la administración tributaria. Las reformas de política tributaria, que sumaron 345 en el período desde 1990 hasta 2004, tuvieron varios rasgos distintivos. Primero, ante una mayor necesidad de apertura económica para alentar el comercio internacional, las reformas apuntaron a reducir las barreras al comercio exterior, sustituyendo los aranceles por el IVA y selectivos al consumo. Segundo, se buscó alentar la inversión a través de incentivos fiscales, lo que tuvo repercusiones negativas en la neutralidad del sistema tributario (Tanzi et al.,

2008). Tercero, luego de observarse un fracaso de las fórmulas clásicas en la búsqueda de la progresividad (la expansión de las exenciones personales y niveles mínimos exentos y la reducción en las tasas máximas) en los impuestos sobre la renta de personas, durante el último quinquenio del 2000 se inició en América Latina una tendencia hacia la separación de las rentas del trabajo y capital⁵⁸, con lo que se trató de aumentar la base imponible sin perjudicar la inversión al gravar el ahorro a tasas inferiores. Finalmente, las reformas implantaron al IVA como el instrumento de recaudación principal, aunque en menor medida para países del Caribe, convirtiéndolo en el más importante de los tres pilares de la tributación moderna⁵⁹.

- 3.23 En síntesis, las últimas dos décadas de reformas en materia tributaria han tenido como denominador común y foco principal la mejora en la recaudación, dejando de lado aspectos tales como los impactos en el crecimiento económica y la eficiencia (particularmente en la generación de ahorro y los incentivos al trabajo), la capacidad de redistribución del sistema fiscal en su conjunto (Focanti et al., 2013). En efecto, la región aún se enfrenta al desafío de una carga tributaria distorsionante y limitante para el crecimiento, concentrándose en: (i) estructuras de tributación directa sesgadas contra el factor trabajo; (ii) estructuras tributarias fuertemente dependientes de la imposición indirecta; y (iii) incentivos fiscales y tratamientos preferenciales no evaluados y administrados, y muchas veces redundantes, a cierto tipo de contribuyentes y sectores, e impuestos de baja calidad (régimenes y tratamientos especiales a Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), Zonas Francas de Exportación (ZFE) e incentivos fiscales a empresas multinacionales, tasas diferenciadas en el IVA); (iv) poca utilización de los tributos para la corrección de externalidades negativas; y (v) bajo nivel de desarrollo en la tributación de la propiedad inmobiliaria (predial).
- 3.24 En efecto, dado el poco nivel de recaudación que supone el impuesto a la renta personal, el principal elemento que afecta la asignación de los factores de producción y encarece el factor trabajo viene dado por las contribuciones y aportes a la seguridad social que recaen sobre los salarios de los trabajadores (Bosch et al., 2013). En BID/CIAT/CEPAL/OCDE (2015), se presenta evidencia que demuestra que estas contribuciones sociales encarecen el trabajo formal. El reporte muestra que en promedio, para un pareja casada con dos hijos cuyo ingreso es el de un salario medio⁶⁰, la cuña fiscal, definida como la proporción que el trabajador deja de percibir de su salario, asciende a 22,9% del costo total del trabajo, correspondiendo un 92% de este costo a las contribuciones a la seguridad social efectuadas por empleados y patronos (21% del costo laboral total). Dado su alto costo y que en efecto es únicamente pagado por trabajadores asalariados, las contribuciones a la seguridad social constituyen la carga más importante que distorsiona el mercado laboral, como para el caso de México demuestran Antón et al. (2012).

⁵⁸ Uruguay introdujo un impuesto a la renta de personas que grava por separado las rentas del trabajo y las rentas de capital (intereses, dividendos, utilidades, alquileres y ganancias de capital). Tras Uruguay, países como Perú, Nicaragua, Honduras, Panamá, El Salvador y Guatemala han implementado impuestos a la renta de personas físicas con características duales, o como se han denominado, semidual (BID, 2013c).

⁵⁹ Siendo los otros dos pilares el impuesto a la renta y las contribuciones a la seguridad social.

⁶⁰ Según las encuestas de ingresos de los hogares.

- 3.25 La estructura tributaria de la región está sesgada hacia la imposición indirecta. Uno de los rasgos distintivos de las reformas tributarias de las últimas dos décadas fue la consolidación del IVA como el impuesto de mayor importancia en la región, llegando a niveles de recaudación promedio de 6,5% del PIB en 2013, comparables inclusive a los alcanzados por la OCDE (6,7% del PIB para el mismo año). La adopción generalizada del IVA en la región no es casualidad, sino producto del legado de la inflación, de lo extendido de la informalidad, y de las múltiples ventajas que ofrece en cuanto a suficiencia, neutralidad y fácil gestión (Tanzi, 2000).
- 3.26 Los avances que se han dado en el impuesto han sido fundamentalmente la expansión de la base y el aumento gradual de las tasas generales de 11,3% en los noventas hasta 14,8% en 2012 (Gómez-Sabaini y Moran, 2013). En muchos países de la región antes que aumentar su recaudación a través de incrementos en la alícuota, dadas las implicancias en equidad y el importante volumen de recaudación actual, se podría optar por mejoras de aspectos particulares que menoscaban el propósito del impuesto, haciendo del IVA un impuesto de mayor recaudación, más neutral y fácil de recaudar. En promedio, los gobiernos de la región renuncian a un 21% de la recaudación potencial del IVA a través de exenciones y tipos reducidos de tasas. Por otra parte, se pierde un 26% de la recaudación potencial a causa de la evasión, fraude e ineficiencias en la gestión (BID, 2013c). Por ello, los esfuerzos deben centrarse en mejorar en el cumplimiento, la eliminación de tratamientos preferenciales y tasas múltiples, tendiendo a la generalización de la base a una tasa uniforme, compensando los efectos de estas medidas con transferencias a los deciles de menores ingresos bien focalizadas. Así se reduce parte de la regresividad del impuesto a la vez que se incrementa la recaudación y la neutralidad favoreciendo su administración (Barreix, Bès y Roca, 2009 y 2012).
- 3.27 Las estructuras tributarias de la región también se caracterizan por abundantes incentivos fiscales y tratamientos preferenciales a cierto tipo de contribuyentes, sectores, e impuestos de baja calidad. En ALC los incentivos fiscales han sido extensamente utilizados con la intención de atraer inversión extranjera con miras a propiciar de esta forma el crecimiento económico o corregir una falla de mercado⁶¹. En la actualidad un 88% de países en la región concede algún tipo exención fiscal, 32% ofrece tasas reducidas, 52% ofrece deducciones por inversiones en bienes de capital o deducciones por el pago de intereses⁶², y 12% por inversión en investigación y desarrollo (James, 2013). Si bien su efectividad no ha sido mostrada, sus costos en cuanto a eficiencia y a pérdida recaudatoria han sido documentados. Así, Cubeddu et al. (2008) cuantifican en 5,5% del PIB el monto del gasto tributario generado por los incentivos fiscales otorgados en el Caribe. Por su parte, ALC renuncia a ingresos tributarios en un

⁶¹ Para una discusión más amplia de políticas públicas orientadas a la corrección de fallas de mercado que afectan el desarrollo productivo, véase BID (2014a).

⁶² A raíz de la crisis financiera de 2008-09, las excesivas deducciones del pago de intereses en el ISR de las personas jurídicas ha sido objeto de una profunda revisión (de Mooji, 2011; Slemrod, 2009; FMI, 2009). En la práctica, estas deducciones han generado un sesgo excesivo en favor del endeudamiento de las empresas para financiar sus inversiones, en contra de los aportes de capital, constituyéndose de facto en un desincentivo al ahorro. Adicionalmente, muchas empresas multinacionales utilizan esquemas de financiamiento intra-corporativo con sus filiales (particularmente localizadas en países en desarrollo) para trasladar para de los beneficios que generan, erosionando la base imponible del ISR.

rango que oscila entre 0,5-6% del PIB (Villela et al., 2009). Asimismo, los incentivos distorsionan la toma de decisiones de los agentes en la asignación y locación, erosionan la base tributaria, generan inequidades horizontales en el sistema y en algunos casos pueden causar que el gobierno renuncie a su capacidad para gravar a residentes domésticos para evitar tratos preferenciales y distorsivos hacia las empresas extranjeras. Además, complican la función de la administración tributaria y en no pocas ocasiones su opacidad genera terreno fértil para la corrupción (FMI, 2011c). De igual forma, muchos de los incentivos otorgados tienden a producir beneficios periódicos, y por lo tanto generan grupos de interés que presionan convertirlos en beneficios permanentes o para extenderlos en el tiempo (BID, 2014f).

- 3.28 Las ZFE, otro instrumento de incentivo fiscal, han sido ampliamente utilizadas en la región. Mediante estos esquemas se proporcionan elevados beneficios a la empresas beneficiarias cuya eficacia es modesta y se encuentra concentrada en empresas de gran tamaño (Artana y Templado, 2012; BID, 2015g) (ver [Gráfico 9](#)). Recientemente, Artana y Templado (2015), realizan un estudio para tres países de Centroamérica en el que se analizan los incentivos fiscales brindados en el marco de las zonas francas. Los autores encuentran evidencia para afirmar que: (i) las exenciones fiscales del impuesto a la renta empresarial pueden favorecer proyectos que se habrían desarrollado en ausencia de los incentivos debido a su alta rentabilidad; (ii) los proyectos realizados por las empresas beneficiarias son reajustados con la única finalidad de prolongar los incentivos fiscales recibidos; (iii) se favorece de manera desproporcionada a las industrias con alta movilidad; y (iv) la evasión fiscal se facilita mediante el uso de precios de transferencia, lo que a su vez va en detrimento de los esfuerzos de transparencia fiscal.
- 3.29 Por otra parte, el elevado nivel de informalidad en la región ha llevado a que la mayoría de países implementen medidas tributarias para paliar la situación. En este sentido, se ha optado por sistemas sustitutivos del impuesto a la renta y tratamientos especiales a pequeños contribuyentes. En cuanto al primero, los sustitutos del impuesto a la renta permiten aumentar la recaudación al ampliar la base imponible e incrementar el número de contribuyentes, logrando así reducir la evasión tributaria (Bulutoglu, 1995). No obstante, la aplicación de impuestos mínimos encubre los problemas de las administraciones tributarias y las fallas legales en la definición del impuesto a la renta, por lo que el objetivo recaudatorio queda, en última instancia, erosionado por la disminución del esfuerzo fiscal que puede traer esta medida (Baer, 2006). Asimismo, cuando el pago mínimo opera por encima del impuesto determinado a la renta, se desestimulan las inversiones productivas en virtud de que se gravan las existencias, las maquinarias y otros bienes de uso, pudiendo resultar en descapitalización de las empresas, cualquiera sea su modalidad (suma fija, porcentaje de activos, ingresos brutos, etc.); de hecho, al gravar por encima de los ingresos netos, se transforma en un impuesto al capital (BID, 2013c).
- 3.30 El segundo mecanismo empleado, los regímenes de tributación simplificada se hallan ampliamente difundidos en la región. De hecho, con pocas excepciones (El Salvador, Panamá y Venezuela), todos los países de la región han implementado algún sistema de tratamiento diferencial. Dichos regímenes han conllevado a niveles de recaudación tributaria poco significativos e incentivos

negativos para la eficiencia. La evidencia (BID, 2013c y Cetrángolo et al., 2013) muestra que con este tipo de incentivos las empresas desagregan artificialmente unidades económicas a fin de aprovechar las ventajas tributarias de los tratamientos preferenciales (enanismo fiscal). Además, incrementa el riesgo de que actividades gravadas con el régimen ordinario o el impuesto personal a la renta, se hagan pasar por actividades sometidas al régimen sustituto. De igual forma, estos sistemas simplificados presentan un evidente riesgo de emisión de facturas falsas al quedar desvinculados los mismos del régimen general, tributar por una cuota fija o un valor que no está en función del volumen de los ingresos. Ello acrecienta el estímulo a la evasión tanto en el IVA como en el impuesto a la renta. Finalmente, la escasa recaudación que producen y la gran cantidad de contribuyentes desestimulan a las administraciones tributarias a asignar recursos a su control, lo cual fortalece los efectos negativos antes indicados.

- 3.31 En lo que a impuestos de baja calidad respecta, la necesidad de movilización de recursos domésticos en la región ha llevado a la búsqueda e implementación de impuestos que recauden rápidamente sin atender a las grandes distorsiones que causan. En este sentido, el impuesto a las transacciones financieras (ITF) y los impuestos a las exportaciones son ejemplos paradigmáticos. En el caso del ITF, en la actualidad 7 países los incluyen entre sus impuestos permanentes, recaudando 0,8% del PIB en promedio. La evidencia (Kirilenko y Summers, 2003; Arbeláez et al., 2005; Kirilenko y Perry, 2004) indica que el rendimiento del ITF cae en el mediano plazo al no tener la capacidad de constituirse en una fuente eficiente de recursos. Es más, la desintermediación financiera que se genera en el largo plazo no es reversible incluso con la abolición del impuesto. Por otra parte, el impuesto a las exportaciones grava los bienes producidos domésticamente cuando son destinados al exterior produciendo una brecha entre el precio internacional y el doméstico de la mercancía gravada. Si bien el uso de este tipo de tributos ha ido en declive con la apertura comercial, el empleo de impuestos a las exportaciones se concentra en la actualidad en algunos países que explotan recursos naturales y/o en casos de distorsiones pronunciadas del tipo de cambio. La principal ventaja radica en la relativa facilidad asociada con la administración del tributo y su bajo costo de recaudación, no obstante el análisis económico de estos impuestos no debe subestimar el impacto disuasivo que tienen sobre la oferta de los bienes gravados en el mediano y largo plazo.
- 3.32 Los sistemas tributarios de la región muestran poca utilización de los impuestos para la corrección de externalidades negativas. Esta característica que se considera fundamental para la movilización de recursos para el desarrollo y la eficiencia de los sistemas tributarios, con el fin de corregir externalidades negativas (como las producidas por los combustibles fósiles, el uso de vehículos y la congestión del tránsito en grandes ciudades, las emisiones de carbono producidas por algunas industrias, la sobreexplotación de RNNR y el consumo de alimentos con alto contenido calórico y otros productos perjudiciales a la salud) tiene limitado uso en la región. Los gravámenes más frecuentemente utilizados en ALC para lidiar con estos problemas son los impuestos selectivos sobre combustibles, bebidas alcohólicas, tabaco, y más recientemente impuestos sobre la comida rápida y las tasas sobre vehículos motorizados (BID, 2013c). No obstante, estos impuestos al ser inicialmente concebidos como medios para recaudar y no para corregir externalidades, se alejan de las tasas

óptimas que harían que los agentes interiorizaran los costos de las externalidades producidas (congestión, polución, costo de accidentes, enfermedades, entre otros) así como los costos de mantenimiento. Por ello, el reto consiste en mejorar el diseño de estos tributos a fin de minimizar las pérdidas de eficiencia y promover su incorporación dentro de las estructuras tributarias de un mayor número de países.

- 3.33 Finalmente, existe en la región un bajo nivel de desarrollo en la tributación a la propiedad inmobiliaria (predial). Si bien la literatura muestra que los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria pueden ser eficientes y equitativos, estos no han sido aprovechados en ALC. Su principal fortaleza radica en que son una base relativamente inmóvil y su progresividad está asentada en la fuerte correlación que existe entre la propiedad del inmueble y el nivel de ingreso (FMI, 2011c). Mientras que en la OCDE el recaudo del impuesto a la propiedad inmobiliaria se ha incrementado durante la última década, pasando del 0,94% al 1,15% del PIB, en América Latina el nivel de recaudación ha permanecido prácticamente estancado en alrededor del 0,28% del PIB. Ello pone de manifiesto el potencial significativo del impuesto a la propiedad inmobiliaria en el contexto de los GSN (BID, 2014e). En suma, la región necesita hacer mayores esfuerzos para aumentar la tributación directa no distorsiva, aprovechando la oportunidad que representan los bajos niveles de recaudación del impuesto a la renta de personas físicas y el impuesto predial, con el fin de movilizar mayores recursos para el crecimiento y al mismo tiempo mejorar la equidad del sistema tributario.
- 3.34 **Las políticas de gasto público** en ALC confrontan desafíos importantes de mediano y largo plazo, que de no ser resueltos, pueden perjudicar la búsqueda de la consolidación fiscal, el crecimiento económico y la equidad. Más específicamente, el desafío fiscal que presentan los países de ALC para potenciar el crecimiento económico, incluye mejorar la calidad de la inversión pública en capital físico (infraestructura) y humano. ALC tiene espacio para mejorar la eficiencia del gasto público, en particular el gasto en infraestructura y en salud y educación, y para generar ahorros en subsidios energéticos y de transporte. Para el corto plazo/mediano plazo, ALC puede mejorar la consolidación fiscal a través de ahorros en gastos espurios, filtraciones, y otras ineficiencias, incluyendo en los sistemas de compras y de recursos humanos. En el mediano plazo, el planeamiento estratégico debe asignar la composición del gasto y su calidad para: (i) maximizar el crecimiento sin descuidar la pobreza y la desigualdad; o (ii) minimizar la desigualdad sin descuidar el crecimiento ni afectar la productividad. La combinación óptima dependerá de las circunstancias y prioridades estratégicas de cada país.
- 3.35 El sector público de ALC invierte poco y la calidad de la inversión pública es baja⁶³ (CEPAL, 2011)⁶⁴. A pesar del reconocido rol estratégico de la infraestructura en el crecimiento, la inversión pública en este rubro recién en la

⁶³ Uno de los factores que ha incidido en la baja proporción de la inversión en infraestructura pública dentro del gasto público total es la elevada rigidez presupuestaria que representan los gastos permanentes por sueldos y salarios, las transferencias públicas (sobre todo a GSN) y privadas, los subsidios y el pago de interés por servicio de la deuda pública.

⁶⁴ Esta publicación de la CEPAL presenta un estudio detallado de la evolución de la inversión en infraestructura pública en la región, así como una definición y medición de las brechas en infraestructura por sectores y las necesidades y alternativas de financiamiento para cubrir dichas brechas.

- última década ha empezado a aumentar después de tres décadas de reducciones (FMI, 2015c)⁶⁵. Entre 2011 y 2013, la inversión pública en ALC promedió 5% del PIB, por encima de la OCDE con 3,2%, pero todavía por debajo de las economías asiáticas miembros del ASEAN⁶⁶ (más de 6% del PIB en promedio). Adicionalmente, la región tiene uno de los menores stocks de capital público real per cápita (ver [Gráfico 10](#)). Como resultado, ALC perdió terreno en materia de competitividad en relación con sus pares y competidores. Si la inversión pública es relativamente baja, la brecha de ineficiencia es aún más grande —el actual nivel de eficiencia se encuentra por debajo de los niveles promedio de países con ingresos similar y de las economías más desarrolladas. En el periodo 1996-2011, la eficiencia relativa en el uso del capital físico y del capital humano disponible en ALC fue de 45% versus 65% de la OCDE, explicado principalmente por deficiencias de la gestión pública (Giménez et al., 2015)⁶⁷.
- 3.36 La calidad del gasto en capital humano es también muy baja en ALC, en parte porque la gestión en la formación de habilidades (*skills*) está en manos de varias dependencias gubernamentales (secretarías o ministerios de salud, educación, trabajo, economía, vivienda, etc.) que la mayoría de las veces no se coordinan. También, esto ocurre porque los países carecen de estructuras programáticas en el presupuesto que prioricen la inversión en capital humano o la adquisición de habilidades de una manera integrada y coordinada a lo largo del ciclo de vida, y menos aún que utilicen información de resultados sobre esta inversión para la revisión de estos programas y, en consecuencia, para las reasignaciones presupuestarias subsiguientes con el fin de mejorar su calidad, ni se enmarcan estas decisiones en los MFMP.
- 3.37 En ALC muchos países descentralizaron una parte importante del gasto hacia los GSN a partir de la década del 80. El gasto público subnacional en Argentina, Brasil y México es superior al 40% del gasto total, por lo que la forma de asignación de responsabilidades y el grado de correspondencia fiscal en facultades tributarias son importantes determinantes de los incentivos para proveer servicios básicos con un mínimo de calidad (tales como salud, educación e infraestructura). Hay oportunidades para introducir ahorros fiscales racionalizando el sistema de transferencias entre diferentes niveles de gobierno y ejerciendo un mejor seguimiento y control del gasto y sus resultados. Las transferencias intergubernamentales condicionadas y las de igualación pueden ser mejoradas al alinearse con los objetivos estratégicos del país. Las reformas de la movilización de recursos subnacionales en ALC es esencial para impulsar el desarrollo a nivel local (BID, 2015b). El SFD de Descentralización y GSN es una fuente de referencia para conocer el diagnóstico, desafíos y políticas sobre estos temas en ALC (BID, 2015c).
- 3.38 En la mayoría de los países de la región, no hay una visión estratégica de mediano y largo plazo para la asignación del gasto en función de las prioridades

⁶⁵ En 2000-05 América Latina invirtió 3,2% del PIB, posteriormente esta cifra aumentó a 4,4% y 5,8% entre 2006-11 y 2012-14, respectivamente. Fuente BID.

⁶⁶ Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. El dato cubre Filipinas, Malasia y Tailandia. Fuente OCDE.

⁶⁷ Las fallas institucionales son el principal obstáculo para la ejecución de la inversión pública. Las deficiencias más grandes en países menos desarrollados y emergentes se encuentran en la fase de preinversión, análisis costo-beneficio e implementación de proyectos. (Dabla-Norris et al. 2011, Gupta et al, 2011, FMI, 2014).

del desarrollo económico y social, y menos aún en función de un análisis de eficiencia asignativa, plasmando en el presupuesto las políticas públicas consensuadas que emergen de los planes de gobierno (Martner, et al., 2008). En algunos países predomina el presupuesto anual incremental sobre los planes de gobierno o los MFMP; en otros, debido a una limitada injerencia de los ministerios de finanzas en las decisiones estratégicas de largo y mediano plazo (Schick, 2006). Varios países, como Colombia, México y Uruguay, cuentan con experiencias de planificación vinculadas a los MFMP. En el otro extremo, Chile representa un caso de baja institucionalización de la planificación, pero con un alto desarrollo en manejo presupuestario, incluido un avanzado sistema de PbR.

- 3.39 Uno de los retos principales para implantar un PbR consiste en articular la planificación de mediano plazo con el presupuesto anual⁶⁸. En ALC, el índice del pilar de planificación orientado a resultados del Sistema de Evaluación del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo—PRODEV (SEP) fue el que más aumentó en los últimos años, experimentando un aumento promedio de 0,5 puntos —de 2,3 en 2007 a 2,8 puntos en 2013— aunque este nivel continúa siendo relativamente bajo⁶⁹. El grupo de países que encabeza los puntajes son Brasil, México y Colombia, que llevan una ventaja considerable comparada con el resto de la región (BID, 2015a) (ver [Gráfico 11](#)).
- 3.40 Al mismo tiempo, varios países presentan buenos progresos en la planificación orientada a resultados, incluyendo República Dominicana, Belice, Paraguay, Nicaragua, Perú, Ecuador, Panamá y México. Un componente de este índice es la visión de largo plazo que, con un promedio de dos puntos, es el más bajo de la categoría (a pesar de existir arreglos institucionales que facilitan la continuidad de políticas de estados).

C. El Impacto de la Política Fiscal en la Equidad y su Relación con la Eficiencia Económica y la Productividad

- 3.41 Los efectos distributivos de las políticas tributarias en ALC han sido ampliamente evaluados. Los primeros estudios para la región (Barreix et al., 2006 y 2009 y BID, EuroSocial e IEF, 2010) evalúan el impacto neto de la política tributaria y del gasto público que la misma financia. Estos estudios encuentran que el impuesto a la renta es muy progresivo, siendo pagado además por muy pocos. Por otra parte, muestran que el IVA puede ser progresivo o regresivo dependiendo del método empleado para su estimación. Así, es regresivo cuando su estimación se realiza sobre el ingreso declarado, pero la regresividad desaparece cuando las estimaciones se efectúan en relación con el consumo, por aporte de los grupos de ingresos a la recaudación y cuando se evalúa el efecto combinado de ingresos-gastos. Más recientemente, Lustig et al. (2013)

⁶⁸ Hay evidencia sobre la distancia entre las regulaciones formales y la realidad en el proceso presupuestario de los países de América Latina. Estas diferencias son particularmente relevantes en lo que se refiere al poder relativo del Ejecutivo y del Congreso sobre el presupuesto, dada la supuesta superioridad de las instituciones jerarquizadas en la generación de buenos resultados fiscales (Hallerberg, et al., 2009a).

⁶⁹ Los componentes que se evalúan en la planificación orientada a resultados son: capacidad estratégica de planificación, operatividad de la planificación (articulación plan-programas-presupuesto y articulación de mediano y corto plazo), y carácter participativo de la planificación (participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil).

encuentran que los impuestos directos y las transferencias monetarias reducen la desigualdad y la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay, en menor medida en México, y relativamente poco en Bolivia y Perú. Asimismo, encuentran que los impuestos directos son progresivos aunque su impacto redistributivo es insignificante dado que el recaudo de los impuestos directos como porcentaje del PIB es muy bajo.

- 3.42 Los sistemas tributarios en ALC están afectados por los altos gastos tributarios. Los gastos tributarios son definidos como aquellos recursos a los que el Estado renuncia por el otorgamiento de incentivos o beneficios que reducen la carga impositiva de determinados contribuyentes (Villela, Lemgruber y Jorrat, 2009 y Pecho, 2014). En América Latina, los países han dejado de recaudar por este concepto, en promedio, 4,3% del PIB durante el quinquenio de 2008-2012 (ver [Cuadro 1](#)). Para una región que en promedio recauda 18,6% del PIB, el gasto tributario es alto (23% de la recaudación impositiva promedio regional) y más aún si se consideran casos extremos como Guatemala, donde la renuncia tributaria supera el 50% de la recaudación fiscal. Peores son los efectos que muchos de los gastos tributarios tienen sobre la equidad del sistema. Los incentivos fiscales otorgados a empresas generan inequidades horizontales entre contribuyentes dependiendo del sector o actividad en la que se desarrollen las actividades.
- 3.43 Por otra parte, conviene tener presente las repercusiones en la equidad en los países de ALC de las deducciones al impuesto a la renta de personas físicas (aproximadamente 1,6% del PIB) derivadas del pago de intereses de hipotecas, gastos en educación privada de los hijos a cierta edad, gastos médicos y otros que solo benefician a los sectores de mayor ingreso, por lo que constituyen una especie de gasto tributario muy regresivo. De igual forma, la renuncia tributaria en el IVA por tipos impositivos reducidos y tasas diferenciadas que pretenden mejorar la progresividad del impuesto terminan generando un gasto tributario regresivo por errores de focalización o inclusión (Barreix et al., 2009).
- 3.44 El impacto distributivo del gasto, tanto por su tamaño como como por su composición, resulta determinante especialmente por el impacto del gasto social. Hay gran heterogeneidad en la región; algunos países tienen un gran potencial para redistribuir similar al encontrado en los países de la OCDE, mientras que otros están por debajo de dichas posibilidades. En 12 países seleccionados de ALC (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Uruguay)⁷⁰, el gasto social como proporción del PIB es 15% en promedio, que representa el 60% del gasto social de los países miembros de la OCDE, pero con potencial para redistribuir (Lustig et al., 2013; Lustig, 2015a) (ver [Gráfico 12](#)).
- 3.45 El efecto de los impuestos y transferencias directas decrecen, en promedio, la desigualdad en los 12 países de ALC en solo 5% comparado con una muestra de países de la OCDE y la UE que la disminuyen en 40% (ver [Gráfico 13](#)). Hay

⁷⁰ El análisis se basa en los siguientes estudios seleccionados de 12 países de ALC por ser parte del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ): Argentina (Pessino), Bolivia (Paz Arauco et al.), Brasil (Higgins and Pereira), Chile (Ruiz-Tagle y Contreras), Colombia (Lustig y Meléndez), Costa Rica (Sauma y Trejos), Ecuador (Llerena et al.), El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva), Guatemala (Cabrera, Lustig y Morán), México (Scott), Perú (Jaramillo) y Uruguay (Bucheli et al.).

varias razones que explican esta diferencia (ver SFD de Protección Social y Pobreza; BID, 2014f). Primero, los países que reducen más la desigualdad en ALC (entre 9% y 14%) son, en orden de importancia, Uruguay, Argentina y Brasil, que son los que tienen mayor gasto social en la región. Sin embargo, aún comparado con estos países, los países avanzados reducen la desigualdad cuatro veces más. El bajo peso que tienen algunos impuestos directos, como el IRPF y el predial, en la mayoría de los países de ALC explica en buena parte estos resultados. Segundo, el efecto redistributivo del gasto en pensiones es mínimo. En pensiones contributivas, el promedio de gasto para los 12 países es de 4,1% del PIB, mientras que para la OCDE es de 8,7%⁷¹ (ver [Gráfico 14](#)). A pesar de que hay países de ALC que gastan en pensiones una cifra aproximada al promedio de la OCDE como porcentaje del PIB, la diferencia entre el Gini con y sin pensiones es mínima en dichos países, pero es mucho más grande en la OCDE⁷². Tercero, las transferencias directas en ALC presentan problemas de focalización con filtraciones hacia los no pobres, comparado con las mismas en OCDE. En promedio, en ALC aproximadamente 40% de los beneficiarios de las transferencias condicionadas y 50% de los de PNC no son pobres (Robles et al., 2015).

- 3.46 Una de las razones principales de las filtraciones del gasto es la alta informalidad de la región, la cual afecta a todo el sistema de bienestar y de redistribución, tanto en la recaudación efectiva de impuestos como en la redistribución de los recursos⁷³. La informalidad, que es utilizada por algunos contribuyentes para evadir determinados impuestos (sobre todo a la nómina o al factor trabajo) y beneficiarse de algunas de las transferencias sociales, dificulta la operación y efectividad del sistema de bienestar, y limita la recaudación efectiva de ingresos y su capacidad redistributiva (Birdsall, et al., 2010). Obviamente, lo mejor sería generar los incentivos económicos para disminuir el problema de la informalidad y, en consecuencia, las subvenciones necesarias para contrarrestar sus efectos no deseados. Paralelamente, los sistemas de focalización pueden y deben ser mejorados. Varios países de la región utilizan sistemas con focalización estadística (*means-tested*) o geográfica, que es una estimación del ingreso per cápita o del consumo basado en características demográficas y posesión de activos, que sin embargo solo explica 50% o 60% de la variabilidad observada en los estándares de vida (Robles et al., 2015). Los sistemas integrados de información implementados en Argentina en 1997 y en Brasil en 2001, podrían ser modelos iniciales para mejorar la focalización en países de la región (Pessino y Fenochietto, 2007; Azevedo et al., 2011).
- 3.47 En resumen, gran parte de la diferencia de la efectividad de la política fiscal en la disminución de la pobreza y la desigualdad (estática) en la región, comparada con los países más avanzados, radica más en la política de gasto que en la

⁷¹ Para la OCDE esta cifra incluye tanto las pensiones contributivas como las no contributivas; no así para los países de ALC.

⁷² Con pensiones, el Gini del ingreso de mercado baja solo de 0,523 a 0,516 en ALC, mientras que en la OCDE baja de 0,482 a 0,366; su efecto igualador es de poco más del 1% en ALC contra casi el 25% de poder igualador en la OCDE (Lustig y Pessino, 2014; Lustig, 2015a). Esto se debe a la baja cobertura de los sistemas de pensiones contributivas en la mayoría de los países de ALC, en promedio del 41%, que incluyen solamente a trabajadores formales y no cubren a los trabajadores informales, que son mayoritariamente de bajos ingresos (Bosch et al., 2013).

⁷³ El estado de bienestar necesita conocer a los sujetos con nombre, apellido, número de identidad y domicilio, para ser efectivo y conocer las transacciones, el patrimonio y los ingresos en el mercado.

progresividad de los sistemas impositivos, en buena medida por el bajo peso que registran el IRPF y el predial en la tributación directa, y el mayor peso que tienen los impuestos o contribuciones sobre el factor trabajo. Adicionalmente, las ineficiencias en la gestión del gasto social, incluyendo el gasto en protección social, y la alta informalidad, hacen poco efectivo el impacto de la política fiscal en la redistribución.

- 3.48 La mayoría de los estudios de la incidencia del gasto público sobre la desigualdad y la pobreza no toma en cuenta el efecto regresivo de los subsidios energéticos, los cuales son económicamente ineficientes y no están bien focalizados, razón por la cual son calificados como subsidios pro-ricos⁷⁴ —en varios países, los subsidios al gas propano, gasolina, diésel y electricidad benefician a los sectores de mayores ingresos, donde el decil 10 recibe un cuarto de todos los beneficios, mientras que el decil más pobre recibe solo 5%; es decir, los sectores de altos ingresos reciben 5 veces más subsidios que los pobres (Llerena et al., 2015; Paz-Arauco et al., 2014). Estos subsidios son distorsionantes al generalizarse a toda la población por vía del precio de venta final de estos productos, independientemente del nivel de ingreso de los usuarios. En consecuencia, estos esquemas de subsidios vía precios generan un elevado costo fiscal y una pérdida de eficiencia económica. Para revertir esta doble pérdida se requiere una modificación sustancial de esta modalidad de subsidios, hacia transferencias focalizadas para compensar sólo a los sectores de bajos ingresos por la pérdida del mismo, disminuyendo sus costos fiscales al mismo tiempo que se mejora su impacto en la equidad. Hay países en ALC que gastan entre 5 y 10 veces más en este tipo de subsidios regresivos que el gasto en transferencias directas condicionadas, mayormente progresivas, implicando que se podría transferir parte del ahorro en subsidios a otros programas sociales de mayor progresividad e inclusive generar ahorros (Arze del Granado, et al., 2012; BID, 2014f; y SFD de Energía).
- 3.49 El análisis de la composición del gasto social indica que el gasto en educación representa, en promedio, 4,4% del PIB (5,4% en la OCDE); y el gasto en salud es 4,2% del PIB (6,5% en la OCDE), con variaciones significativas entre los diferentes países de la región (ver [Gráfico 14](#)). Estas transferencias, valuadas al costo en el análisis de incidencia de la política fiscal, son altamente progresivas en promedio, disminuyendo la desigualdad —aún más que las transferencias directas (ver [Gráfico 13](#)). Los resultados son alentadores desde el punto de vista de la equidad, pero la preocupación para ALC es que la progresividad del gasto en educación y salud se ve seriamente afectada por sus ineficiencias y baja calidad. En consecuencia, los sectores medios y ricos de la población optan por el uso de servicios de educación y salud privados de mejor calidad, mientras que los sectores de bajos ingresos reciben servicios de menor calidad, limitando los efectos distributivos del gasto social a mediano y largo plazo, particularmente en la formación de capital humano y adquisición de habilidades y destrezas de los más pobres (Ferreira et al., 2013). Más aún, si bien el gasto en educación primaria y secundaria se destina o beneficia a los sectores más pobres, independientemente de sus efectos perversos por vía de la calidad de estos servicios, el gasto en educación terciaria no lo hace, ya que se destina o

⁷⁴ Si el coeficiente de concentración o Cuasi-Gini del subsidio es positivo, significa que éste beneficia a la población de mayores ingresos.

beneficia mayormente a los sectores de ingresos medios y altos (un resultado similar al que ocurre en la OCDE)⁷⁵ (ver SFD de Educación y Desarrollo Infantil Temprano; BID, 2013f).

- 3.50 Un gran desafío de la política fiscal para disminuir la desigualdad y la pobreza es la selección apropiada de los instrumentos tributarios y de gastos que contribuyan a mejorar el capital humano de la población más pobre. Por lo tanto, se requiere diseñar cuidadosamente las intervenciones que eviten desincentivos al empleo formal, a la inversión y al ahorro. Así como la evidencia internacional muestra efectos colaterales de las políticas fiscales, también hay estudios en la región que sugieren modificar los incentivos para que los beneficiarios obtengan trabajos formales (Amarante et al., 2011 para Uruguay, Bosch et al., 2013 para Ecuador; y Antón y Leal, 2013, y Antón et al., 2012, para México). También hay evidencia que programas como el seguro de desempleo pueden tener efectos colaterales en la búsqueda de empleo e incentivar la dependencia de largo plazo en transferencias sociales, desincentivando la búsqueda de empleo formal (ver SFD de Trabajo, BID, 2013b).
- 3.51 A partir de los noventa, la mayor parte de los países comenzando con México, Venezuela y luego Brasil, desarrollaron los programas de transferencia condicionadas (PTC) en dinero. Para garantizar que dichas transferencias no se conviertan en una necesidad permanente, las mismas deben estar condicionadas directamente a la inversión de dichos hogares en capital humano, particularmente en salud, nutrición y educación, sobretodo de los niños (Levy, 2015). A su vez, los montos deben estar limitados y no ser permanentes para evitar desestímulos a la superación y el trabajo. La principal idea de estos programas es que los hijos de estos hogares mejoren su capital humano con el fin de mejorar su incursión al mercado laboral en trabajos más productivos y en consecuencia rompan con el círculo de pobreza que usualmente se transmite de una generación a otra.
- 3.52 Los PTC también presentan filtraciones importantes hacia sectores no pobres, aunque su focalización ha mejorado en varios países durante las dos últimas décadas mediante el cruce de datos de los hogares, como se mencionó anteriormente. Además de continuar con los esfuerzos de focalización de estos programas, se debería reforzar su utilización para mejorar la educación temprana para incrementar el capital humano. Existe evidencia de que los PTC han jugado un rol importante en la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región⁷⁶, siendo por tanto un instrumento decisivo de progreso social pensado y diseñado originalmente en ALC y que se han replicado en otras regiones del mundo. Sin embargo, después de alcanzar la completa cobertura de quienes están en necesidad, el mayor triunfo de los PTC de ALC sería reducirse gradualmente hasta que con el tiempo no sean necesarias, a medida que la extrema pobreza se erradica progresivamente y la región se beneficie de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento sostenido y de una fuerza laboral más saludable, educada y productiva.

⁷⁵ Este es un fenómeno mundial ya que solo los que desarrollaron más habilidades llegan al nivel terciario, lo cual está asociado a haber adquirido habilidades anteriores al ingreso al nivel terciario o universitario. Ello es muy difícil para alumnos de familias pobres que atienden escuelas de calidad deficiente y cuyas deficiencias en habilidades vienen desde la niñez.

⁷⁶ Ver Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3).

- 3.53 Los elevados niveles de informalidad y baja productividad en la región conspiran contra los objetivos mencionados anteriormente. La excesiva carga impositiva sobre el empleo formal, con un sistema de seguridad social que discrimina a favor de los trabajadores formales, impide una mayor captura de los beneficios esperados de los PTC. Esta circunstancia ha obligado de facto a la región a crear programas no contributivos de seguridad social paralelos, tanto en salud como en pensiones, aunque desfavorables en comparación con los beneficios de los sistemas de seguridad social para los trabajadores formales. No existen seguros al desempleo ni pólizas contra los accidentes e incapacidad laboral en el sector informal. Dada además la baja proporción de capital productivo en el sector informal y el tamaño limitado de las firmas o empresas informales, en buena medida para evadir impuestos laborales y no laborales, la productividad resulta sumamente baja en la mayor parte de esta actividad económica^{77,78}. En consecuencia, la región ha alcanzado un punto en el cual grava con varias cargas fiscales (laborales y no laborales) la formalidad y subvenciona de diversas maneras la informalidad. Estas circunstancias no sólo limitan el crecimiento de la productividad y el ingreso real de los trabajadores informales, sino que también discrimina inequitativamente en cobertura y calidad de la seguridad social, impide romper con el círculo vicioso de informalidad y pobreza y para lo cual se diseñaron los PTC, y genera una presión importante sobre la sostenibilidad fiscal (Levy, 2015). Esta dinámica entre pobreza, equidad, eficiencia y sostenibilidad fiscal es quizás uno de los desafíos más importantes para el desarrollo económico de la región.
- 3.54 En suma, para cumplir con la meta de crecer más rápidamente y con mayor equidad, ALC necesita que sus programas sociales no desalienten la formalidad laboral ni promuevan la evasión fiscal, a la vez de que sean a su vez fiscalmente sostenibles en el largo plazo (Levy y Schady, 2013 y Levy, 2015). La gestión de la política fiscal, en conjunto con las políticas sociales y laborales, deben enfocarse en: (i) acelerar el crecimiento de la productividad; (ii) aumentar la tasa de ahorro para lograr mayores esfuerzos de inversión; (iii) mejorar la eficiencia del proceso de inversión en infraestructura pública; y (iv) mejorar la calidad de los servicios de salud y educación para los más desaventajados creando una verdadera igualdad de oportunidades.
- 3.55 Finalmente, un aspecto fundamental de la relación entre la equidad y la política y gestión fiscal del que todavía existe evidencia limitada, teórica y empírica, es el impacto de estas últimas en la equidad de género (Grown y Valodia, 2010). Dichos impactos se pueden evaluar en tres aspectos relevantes de la política y gestión fiscal: política tributaria, presupuesto y compras públicas. En general, los sistemas tributarios en ALC presentan un sesgo implícito negativo hacia los hogares liderados por mujeres, especialmente en el caso de los impuestos directos, aun cuando no existen sesgos explícitos en los códigos tributarios,

⁷⁷ Ver Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-3).

⁷⁸ Colombia aprobó a fines de 2012 una reforma tributaria (Ley 1607) en la cual se redujeron las cargas fiscales sobre el factor trabajo, o impuestos a la nómina, con el fin de estimular el empleo formal y aumentar la productividad. La pérdida en recaudación, producto de estas medidas, se neutralizó con un ajuste en el impuesto a la renta corporativo y una simplificación de las tasas en el IVA. La reforma produjo un aumento en el empleo formal y una disminución en la tasa de desempleo, a la vez que aumentó la recaudación, producto de una mejora en el crecimiento. Los efectos de esta reforma son analizados en Steiner 2014; Antón, 2014; y Bernal et al., 2015.

mientras que en el caso de los impuestos indirectos el sesgo depende de la medida de bienestar que se utilice (BID, 2015i). Por otro lado, los países de ALC aún realizan bajos esfuerzos por examinar los impactos de las asignaciones presupuestarias en las brechas de género. En cuanto a compras públicas, a pesar de los importantes avances en algunos países de ALC (Chile y República Dominicana, por ejemplo), se hace necesario promover un mayor fortalecimiento y participación de empresas lideradas por mujeres en la contratación pública, como miras a una mayor inclusión social.

D. La Eficiencia y Transparencia en la Gestión de los Recursos Públicos y el Desempeño de la Institucionalidad Fiscal

- 3.56 **Administración tributaria.** La mayoría de las administraciones tributarias de la región tienen una baja capacidad institucional para el establecimiento efectivo de intercambio de información y mantenimiento del secreto bancario y acciones al portador. El escaso desarrollo de las unidades de tributación internacional y los rezagos en el establecimiento y el mantenimiento de un padrón de registros actualizado y preciso, dificultan la labor de intercambio de información entre los países. No obstante, se han dado avances en ALC auspiciados por los esfuerzos del Foro Global de Transparencia Tributaria de la OCDE, a través del levantamiento del secreto bancario con fines tributarios, el fin de las acciones al portador, y en general el cumplimiento con el nuevo estándar internacional previstas por el Foro Global y, en menor medida, por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).
- 3.57 Existe una exigua medición del gasto tributario, en especial el análisis de los incentivos y su control, y su consiguiente divulgación. El avance en la cuantificación y publicación de gastos tributarios ha sido parsimonioso en la región, quedando aún un importante número de países que no realizan este tipo de medición de forma sistemática y periódica. Actualmente, 12 países de la región realizan alguna estimación del gasto tributario, aunque no todos lo ponen a disponibilidad del público (Pecho, 2014). Un mayor avance en este rubro permitiría dotar de mayor transparencia a la política fiscal y en la medida que se disponga de mayor y mejor información de gastos tributarios, ya sea por tributo, sector de actividad, regiones de destino y deciles de ingresos, sería posible identificar los beneficiarios de estas políticas y sus posibles efectos económicos, regionales y distributivos. Además de aumentar la transparencia, lo anterior proveería los insumos necesarios para la evaluación de la efectividad de los incentivos, subsidios, y otras renuncias tributarias en los objetivos de política, y facilitaría la administración tributaria. En este mismo sentido, resulta importante que los informes de gastos tributarios integren la documentación del presupuesto que cada año se envía al Congreso, de modo que puedan ser comparados con los gastos directos y sometidos al mismo proceso de evaluación, revisión y control.
- 3.58 Hay un entramado institucional necesario para acompañar la función recaudadora (régimenes sancionatorios, tribunales fiscales, comités éticos y administrativos). Las instituciones que deben acompañar a las administraciones en algunas de las funciones de recaudación demanda procesos de fortalecimiento más generales o globales. En este sentido, el desarrollo del Modelo de Código Tributario (BID/GIZ/CIAT, 2015) es un avance importante que

busca normar y generar mayores niveles de estabilidad al regular las relaciones entre las administraciones tributarias y los contribuyentes. El desarrollo, modernización y fortalecimiento de las instituciones que acompañan la función recaudadora y regulatoria de las administraciones tributarias (áreas o unidades de política tributaria de los Ministerios de Hacienda o Finanzas, tribunales fiscales, comités éticos, tribunales judiciales) debe darse de forma paralela al de las administraciones tributarias a fin de coordinar, facilitar y agilizar los procesos iniciados por estas últimas.

El costo de pagar Impuestos, uso de tecnologías de información y persuasión para recaudar

El costo administrativo de pagar impuestos puede representar un costo transaccional importante para los contribuyentes corporativos, dado el amplio número de tributos y contribuciones con las cuales deben cumplir. El costo transaccional está representado por el número de horas y de trámites al año que un contribuyente debe dedicar para cumplir con todas sus obligaciones fiscales para un rango amplio de impuestos, incluidos los impuestos a la nómina y otras contribuciones, tanto a nivel nacional como subnacional. De hecho, el Banco Mundial y PwC calculan un índice sobre la facilidad de hacer negocios en una muestra de 189 países y 22 ciudades en el mundo, el cual incluye entre otros, un indicador sobre el pago efectivo de impuestos y la carga administrativa asociada a dichos pagos (ver [Gráfico 16](#)). El Índice de Facilidad de Pago de Impuestos es el promedio simple de tres sub-índices: (i) número de pagos de impuestos; (ii) tiempo que toma el pago de impuestos al año (en horas); y (iii) carga tributaria total como porcentaje de los beneficios empresariales; ello para un rango amplio de impuestos. Los sub-índices están medidos como la distancia de un país al rango definido por los umbrales de peor y mejor desempeño (*distance to frontier*). Los umbrales están determinados ex-ante. Detalle metodológico: <http://espanol.doingbusiness.org/methodology/paying-taxes>.

Un costo transaccional muy elevado para pagar impuestos puede ser un desestímulo para pequeñas y hasta medianas empresas, las cuales pueden optar por la actividad informal para evadir las cargas tributarias y reducir sus costos transaccionales para operar. Una manera efectiva de reducir ambos efectos es a través del uso de tecnologías de información. Mediante el uso de Internet para declarar y pagar en línea se logran reducir estos costos transaccionales de manera significativa, lo cual puede facilitar la disposición de los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones fiscales formales, a la vez que se reducen los márgenes de evasión fiscal y los costos transaccionales para la propia administración tributaria.

El uso de tecnologías de información de punta también constituye uno de los avances más importantes para reducir la evasión fiscal (ver [Gráfico 17](#)). Estas tecnologías están disponibles en el mercado y son ampliamente utilizadas por las instituciones financieras y empresas de servicios de telecomunicaciones, entre otras industrias, a nivel mundial para hacer efectivas y controlar en tiempo real un universo gigantesco de transacciones, las cuales pueden ser puestas al servicio de las administraciones tributarias. Un estudio reciente de la OCDE (2015f) muestra cómo estos servicios se pueden utilizar para estos fines. La mayoría de los países de ALC presentan rezagos importantes en esta área. En años más recientes, estas tecnologías se usan para construir grandes bases de datos, incluyendo la información de las administraciones tributarias y la de terceros (empresas de servicios públicos, instituciones bancarias y financieras, registro de la propiedad y otras bases de datos del sector público, etc.), con el fin de armar sistemas integrados de información fiscal (SIIF) para realizar cruces de datos. Esta información permite detectar la evasión fiscal y otros fraudes tributarios (como la sobrestimación de créditos fiscales en el IVA) y construir perfiles de riesgos de los contribuyentes para hacer fiscalizaciones y auditorías más selectivas y efectivas. El uso de la factura electrónica constituye un elemento fundamental para el uso, seguimiento y cruce de información efectiva mediante estos SIIF. Igualmente, el uso de la planilla electrónica para el seguimiento de los ingresos laborales y pago de contribuciones, incluidas la de la seguridad social, así como de las ventanillas únicas para el pago de todos los impuestos y contribuciones, y el uso de cuentas tributarias consolidadas de los contribuyentes, constituyen avances importantes en esta dirección.

Una administración tributaria y aduanera efectiva requiere de los siguientes cinco pilares fundamentales: (i) un marco legal que le otorga amplios poderes a la administración tributaria para obtener la información necesaria por parte de los contribuyentes y de terceros de manera amplia y efectiva; (ii) recursos humanos altamente capacitados, bien remunerados, con una perspectiva de carrera profesional estable y de largo plazo; (iii) recursos presupuestarios suficientes para adquirir, mantener y renovar la tecnología y los sistemas de información de punta; (iv) una gerencia técnica despolitizada al máximo posible, con visión estratégica de largo plazo basada en la obtención de resultados y en la atención al cliente (contribuyentes); (v) una cultura organizacional basada en resultados; y (vi) niveles de exigencia elevados para una rendición de cuentas basada en la obtención de resultados por parte de las respectivas instancias superiores del sector público. Finalmente, la concreción de estos pilares para lograr una recaudación fiscal efectiva pasa por una decidida voluntad política de los gobiernos y de otras instancias del poder público, como los parlamentos, para otorgar a las administraciones tributarias y aduaneras las facultades legales y los recursos presupuestarios necesarios para alcanzar sus objetivos.

Hay evidencia de que el uso de la factura electrónica contribuye a reducir la informalidad (McKinsey & Company, 2014) y más importante aún, que los contribuyentes responden positivamente cuando se facilita ampliamente el cumplimiento de las obligaciones fiscales y se reducen los costos transaccionales. También hay evidencia de que los contribuyentes reaccionan positivamente a los mensajes persuasivos de naturaleza constructiva y no sólo a los mensajes coactivos para el cumplimiento de las obligaciones (Castro y Scartascini, 2013; Scartascini y Ortega, 2015). Estas evidencias muestran que los mensajes que informan y explican a los contribuyentes sobre el uso de los recursos públicos, los impactos en la equidad de la política fiscal, el cumplimiento por parte de la mayoría de los contribuyentes, etc., contribuyen a un comportamiento positivo y proactivo por parte de los contribuyentes en el pago de los impuestos. En conclusión, el uso de la tecnología de la información con estos fines contribuye a producir una situación de ganar-ganar para los gobiernos y los contribuyentes.

3.59 Gestión del gasto y de los riesgos fiscales. En ALC hay escasa identificación, cuantificación y gestión de riesgos fiscales, entendiendo por riesgos fiscales en sentido amplio, los que incluyen los pasivos relacionados con gastos en la vejez, siendo éstos mayormente pensiones y salud; los pasivos contingentes relacionados con garantías explícitas e implícitas al sector financiero, garantías a préstamos de empresas (públicas o privadas), a los GSN, a las APP y en ciertos fideicomisos públicos. Muchos de estos pasivos son ocultos (*off-budget*) y deberían cuantificarse y registrarse, particularmente aquellos que constituyen un compromiso explícito del sector público⁷⁹. Muchas de las contingencias no se contabilizan ni presupuestan y tampoco se capturan adecuadamente en un análisis fiscal tradicional. Si bien se realizaron mejoras en la transparencia fiscal de diversos países de ALC luego de la crisis asiática de fines de la década de 1990 que puso de manifiesto los defectos de la presentación de informes financieros públicos, todavía hay muchas mejoras que realizar (Cotarelli, 2012; Irwin, 2012) (ver [Gráfico 15](#)).

3.60 A pesar del rápido envejecimiento que está experimentando la región, pocos países de ALC están haciendo proyecciones periódicas de gastos en pensiones y mucho menos de sus déficits actuariales. Básicamente no hay proyecciones de gasto ni déficit actuarial en salud ni de otros gastos relacionados con la vejez (Glassman y Zoloa, 2014). Es por ello que casi ningún país incorpora en ALC en forma periódica las proyecciones o los déficits actuariales en las cuentas públicas, en los MFMP o en el ASD.

⁷⁹ También suelen incluirse los pasivos contingentes que pueden generarse como resultado de crisis bancarias y de deudas del sector privado que en determinadas circunstancias (como en la provisión de servicios públicos críticos en manos de empresas privadas) pueden requerir el rescate por parte del estado.

- 3.61 En cuanto al riesgo fiscal de APP en países de ALC, hay deficiencia en la información de las mismas, especialmente cuando se realizan a través de empresas públicas, vehículos transitorios como los fideicomisos, o cuando se hacen a través de concesiones (o como las llaman muchos países, autosostenibles). En algunos casos, hay información sobre la inversión inicial y parte de los flujos futuros de gastos, pero en ningún caso se reportan formalmente en las cuentas públicas, y solo parcialmente en informes de riesgos fiscales⁸⁰.
- 3.62 Los países que publican un informe de riesgos fiscales en su mayoría, no analizan cómo diferentes riesgos pueden interactuar en una situación de crisis financiera sistémica o de sostenibilidad fiscal. Esto es problemático ya que en el pasado los riesgos fiscales se materializaron al mismo tiempo y se reforzaron entre ellos (Gray y Malone, 2008). Es común que los países que tienen unidades de riesgos fiscales, calculen riesgos usando precios de opciones con técnicas de simulación de contingencias (Perú, Chile y Colombia) pero en general no capturan bien los riesgos agregados en la eventualidad de una crisis sistémica en las cuales estos riesgos se tienden a materializar juntos. Es por ello que las iniciativas tomadas por los países de ALC en los últimos años para mejorar la gobernanza de las APP, entre las que destaca la limitación tanto del flujo como del *stock*⁸¹ de los montos de inversión en APP, parece ser el camino adecuado hasta que se empiecen a transparentar y registrar las operaciones y deudas de las mismas.
- 3.63 Otros riesgos fiscales en países de ALC están relacionados con bancos estatales y las operaciones de crédito público, garantías implícitas a empresas del estado, pasivos contingentes relacionados con juicios contra el estado y desastres naturales (Celasun et al., 2006). Una mayor transparencia si bien no eliminaría estos riesgos, podría ayudar a responder por ellos. Por ejemplo, la implementación de estándares de contabilidad y estadísticas internacionales, proyecciones alternativas de variables fiscales y publicación de auditorías de acuerdo a estándares internacionales, pueden ayudar a mitigar estos riesgos. El monitoreo y control de todos los pasivos contingentes además, debería estar centralizado en los ministerios de finanzas o equivalentes, aun cuando sean evaluadas y monitoreadas periódicamente por otras unidades del gobierno (Cebotari, 2008).
- 3.64 La GFP en ALC todavía registra debilidades importantes. En ALC, 14 países tienen PEFA publicados entre el 2007 y 2012, y en una correlación de las calificaciones de D a A con una escala de 1 a 4, la región logra un promedio de 2,7 (67,5% del puntaje máximo) lo que evidencia que todavía hay espacio para muchas mejoras (ver [Cuadro 2](#)). Los avances en la GpRD en el desarrollo, medidas a través del SEP, indica una evolución positiva en los cinco pilares de la administración central en 24 países de ALC entre 2007 y 2013⁸². Sin embargo,

⁸⁰ México, al igual que Chile y Colombia, informa sobre los riesgos fiscales, incluyendo APP que usaron recursos presupuestarios del gobierno central, pero excluyendo concesiones y APP subnacionales.

⁸¹ Brasil, Colombia, México, El Salvador, Honduras y Perú establecen un límite en algunos casos al flujo y en otros al saldo del monto de inversión anual.

⁸² El SEP es una herramienta que analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: (i) planificación; (ii) presupuesto; (iii) gestión financiera pública; (iv) gestión de programas y proyectos; y (v) seguimiento y evaluación.

el promedio total de ALC en el 2013 fue de 2,3 en una escala de 0 a 5 —46% del puntaje máximo, implicando que todavía hay espacio para mejoras. Más específicamente, en el pilar de GFP el puntaje promedio de ALC fue de 2,9 —58% del puntaje máximo (BID, 2015a).

- 3.65 La gestión de caja y de tesorería en ALC no está totalmente integrada. Una gestión de tesorería eficiente requiere la existencia de una CUT para que todos los recursos financieros del gobierno estén disponibles de forma consolidada y facilite su gestión y control. La CUT es una estrategia que permite transformar el rol de las Tesorerías, de simples pagadores, hacia unidades de GFP modernas, con una gestión activa de caja (Fainboim y Pattanayak, 2011). La CUT genera ahorros por reducción en las necesidades de emisión de deuda de corto plazo y permite maximizar los retornos de excedentes temporales de los flujos de caja. La consolidación de la CUT en ALC, aunque con cobertura limitada del sector público, fue posible debido al gran avance de los SIAF en la región (BID, 2015f).
- 3.66 Las funciones de gestión de caja y de deuda en ALC se realizan de manera adecuada en algunos aspectos, pese al uso de diferentes estructuras u organizaciones. En la región, ha prevalecido la tradición histórica de dos unidades separadas, aun cuando se reconocen las potenciales ventajas de la integración. Las tres tesorerías en las cuales ambas funciones están integradas (Brasil, Colombia y Perú) reportaron que ha facilitado la: (i) coordinación; (ii) adopción de una política financiera más integral; y (iii) consolidación de las operaciones financieras.
- 3.67 Los SIAF y los Sistemas de Gestión de Recursos Públicos requieren modernización. En ALC, todos los países tienen un SIAF y es una de las regiones del mundo con mayor presencia de este tipo de sistemas. No obstante, los SIAF en ALC enfrentan cuatro desafíos: (i) modernización tecnológica usando plataformas web y sistemas con menor costo de mantenimiento y mayor flexibilidad para ajustes específicos; (ii) alineación a los procesos de modernización en la contabilidad pública de varios países de la región para converger a los estándares internacionales; (iii) contribución a los procesos de integración de la información financiera con indicadores de desempeño en el marco de iniciativas de PbR y de Contabilidad de Costos; y (iv) extensión del uso de SIAF a GSN (BID, 2015f). Para complementar los SIAF, los vínculos con la nómina (pagos de personal), compras y contrataciones y sistemas de planificación son valiosos para la mejora de la gestión de los recursos públicos. Algunos sistemas de información que incluyen estas funciones, son los *Enterprise Resource Planning* (ERP) de utilización habitual en el sector privado. Los ERP adaptados al sector público como un sistema de gestión de recursos públicos son sistemas innovadores en la región, y algunos países han comenzado a utilizarlos (por ejemplo, Nicaragua y Panamá).
- 3.68 Los sistemas de compras y contrataciones también avanzaron en la región. Compras y contrataciones es una parte significativa del gasto público en ALC—representando entre el 5% y 10% del PIB de la región, dependiendo si se incluyen o no todos los niveles de gobierno y las empresas públicas. Muchos países han creado agencias rectoras de compras y contrataciones para desarrollar políticas y sistemas. Junto con el avance de las tecnologías de información, la autonomía institucional y financiera de las agencias han facilitado

impulsar reformas significativas en el sector, incluyendo las compras y contrataciones electrónicas. Por ejemplo, utilizando el sistema de adquisiciones de Brasil como una referencia inicial, en 2008, Paraguay adoptó el uso de la Subasta Electrónica Reversa (SbR) en la contratación pública. Además de la transparencia, el uso de SbR en Paraguay proporcionó ahorros significativos —en 2011, por ejemplo, las subastas redujeron los precios finales por casi 20% en comparación con las ofertas iniciales y 12% en comparación con el monto inicialmente estimado en la convocatoria.

- 3.69 En ALC, los sistemas de e-compras se han expandido y ofrecen servicios, en promedio, mayores que los países miembros de la OCDE. De los 12 servicios más comunes ofrecidos por sistemas de e-compras en países de ALC, en 10 de estos servicios tienen mejor cobertura que los países miembros de la OCDE. Los países de ALC revelan, en promedio, una mayor proporción de información de licitaciones a nivel central. Por ejemplo, más del 70% de países latinoamericanos encuestados revelan planes de contratación de licitación anticipada, en comparación con 50% de los países miembros de la OCDE; casi el 90% de los países latinoamericanos encuestados proporciona información general para postores potenciales, en comparación con el 75% de los países miembros de la OCDE; y más del 70% de los países latinoamericanos encuestados proporciona información sobre los gastos de adquisición, en comparación con aproximadamente el 20% de los países miembros de la OCDE (OCDE/BID, 2014).
- 3.70 Uno de los temas principales de la GFP relacionados con la transparencia fiscal es la publicación y difusión de cuentas públicas, incluyendo una contabilidad pública alineada con los estándares internacionales IPSAS. Para la adecuada medición de los resultados fiscales y del nivel real y efectivo del endeudamiento, así como del patrimonio público, es necesario una contabilidad por devengado en lugar de base caja y una correcta valoración de los activos y pasivos de todo el sector público. No se puede lograr una buena y efectiva rendición de cuentas sin un buen sistema de contabilidad.
- 3.71 Hasta la fecha, ningún país de la región ALC ha aplicado completamente las IPSAS o prácticas de contabilidad totalmente en base devengada, aunque hubieron avances significativos. La mayoría de los países están implementando un sistema mixto que combina la regularización contable para diferentes elementos y la contabilidad de caja para otros. En algunos casos, la legislación nacional es consistente con las IPSAS, colocando a varios países en una mejor posición para completar la reforma. Por ejemplo, México aprobó la ley de contabilidad gubernamental con cobertura a todo el sector público basada en la metodología del IPSAS y la reforzó con una reforma en 2012 vinculándola con el PbR. Ecuador promulgó una ley en 2010 que define el devengo como el principio de contabilidad que deben observar las entidades del sector público no financiero; El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá están en proceso de reforma de contabilidad de las IPSAS; Guatemala comenzó el proceso de aplicación de las IPSAS en 2005 como parte de un proyecto de sistemas financieros; Colombia, República Dominicana, y Honduras han preparado una estrategia de transición o han anunciado la transición a las IPSAS; y Brasil, Chile, Costa Rica, y Perú han aprobado un plan para incluir la autoridad legal

para una convergencia a las IPSAS o contabilidad en valores devengados completo.

- 3.72 Las fallas en transparencia se agravan en algunos países de la región por la no difusión y publicación oportuna de la data económica, financiera y presupuestaria. Esta deficiencia impide el conocimiento por parte de la población sobre el uso y rendimiento de los recursos públicos y limita evaluar los impactos sociales y económicos y efectividad de la política y la gestión fiscal. Esta deficiencia es particularmente aguda en los países del Caribe, pero también incluye a otros países que no tienen las limitaciones de capacidades institucionales que afecta a varios países del Caribe.

IV. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DEL BANCO EN EL SECTOR

A. Informes de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

- 4.1 Esta sección está basada en el análisis de OVE reflejado en: (i) la evaluación del rol del Banco en el sector fiscal (BID, 2006b); (ii) las más recientes Evaluaciones del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés), en lo referente a la relevancia del Sector en la Estrategia de País; y (iii) el Informe Anual 2013-2014 (BID, 2015h). Las conclusiones y recomendaciones más relevantes de dichos informes se presentan a continuación⁸³.
- 4.2 **La evaluación del rol del Banco en el sector fiscal, 1990-2004.** El informe reconoce, que ante la ausencia de una estrategia explícita del Banco en el Sector, debe inferir la intención implícita en las intervenciones. De esta manera, el informe define un marco fiscal contra la cual verificar: (i) la relevancia del modelo de intervención del Banco en el Sector; y (ii) la efectividad de la atribución que concretó dicha intención. Al respecto, la evaluación encontró que el Banco fue relevante, por responder a los problemas fiscales de la región. Sin embargo, encontró debilidades en la evaluabilidad de las operaciones, evidenciadas en un vínculo débil entre los objetivos, componentes y condiciones de política. Con respecto a la efectividad, la evaluación reconoce la contribución del Banco, en particular en la mejora de la administración tributaria, transparencia en la gestión financiera y calidad del control gubernamental. No obstante, indica que los objetivos de las intervenciones del Banco en el Sector no tuvieron en cuenta lo suficiente la relación entre sostenibilidad fiscal y bienestar, en particular en materia de reducción de la pobreza y mejora de la equidad.
- 4.3 El documento indica también el cambio notable de prioridades que enfrentó el Banco en el período, de problemas por alta inflación y resolución de la crisis de deuda, a desafíos de sostenibilidad fiscal asociados al mantenimiento de la estabilidad económica, con foco en la reducción de la pobreza. El Banco participó activamente en el financiamiento de reformas de política y mejoras en la eficiencia fiscal, con un crecimiento notable de los préstamos sectoriales. Las

⁸³ Las recomendaciones de OVE incluidas han sido extraídas de: BID (2006b), Evaluación del rol del BID en el Sector Fiscal; y CPE de Jamaica (2009-14), República Dominicana (2009-13), México (2007-11), Uruguay (2005-09), Bolivia (2008-10), Honduras (2011-14), Panamá (2010-14) y BID (2015h).

principales recomendaciones de OVE incluyen: (i) identificar lo fiscal como área de trabajo clave y específico dentro del Banco; (ii) realizar un análisis de los problemas fiscales en cada país, incluyendo al Sector en las estrategias de país; y (iii) mejorar los marcos de resultados de las operaciones. El Banco implementó estas recomendaciones con posterioridad a la evaluación.

- 4.4 Con respecto a las evaluaciones de las estrategias de países, en lo referente al Sector, OVE destaca el liderazgo del Banco en apoyo a la política fiscal y la administración tributaria en varios países de la región (incluyendo Honduras, Jamaica, y República Dominicana), contribuyendo a la consolidación fiscal. Más específicamente, el Banco tuvo un liderazgo preponderante en apoyar la reforma tributaria en Jamaica. El apoyo del Banco ayudó a reducir la carga presupuestaria, fortalecer la responsabilidad fiscal y los procesos de gestión del gasto, y la gestión de la deuda, lo que permitió comenzar a observar una tendencia más favorable en la relación deuda/PIB. En otros países, tales como México y Uruguay, OVE enfatiza la importancia del Banco como socio estratégico en las discusiones técnicas de reformas fiscales. Similarmente, en otros países, por ejemplo Bolivia y Nicaragua, OVE destaca la importancia del Banco en mantener presencia estratégica en el área de sostenibilidad fiscal y gestión pública, por medio tanto de préstamos basados en política como de inversión, operaciones que fueron relevantes a las necesidades de los países. Por último, en Panamá, OVE indica que el Banco fue muy efectivo en apoyar políticas fiscales sostenibles; sin embargo, los resultados de la intervención del Banco fueron variados, con más avances en fortalecimiento de ingresos, gestión del riesgo fiscal y supervisión financiera, y menos en gestión financiera pública.
- 4.5 Finalmente, BID (2015h) destaca el uso de los préstamos basados en políticas como una de las principales herramientas para apoyar la sostenibilidad fiscal y el logro de reformas estructurales en la región. El documento indica que las CPE recientes subrayan que el Banco equilibre las necesidades fiscales a corto plazo con el apoyo a largo plazo para reformas fiscales, institucionales y reglamentarias significativas. En este aspecto, algunas de las reformas apoyadas por el Banco tuvieron un grado intermedio o bajo de profundidad estructural, en especial las financiadas con los primeros préstamos de una serie programática. Por otra parte, las cancelaciones de préstamos basados en política posteriores en una serie fueron frecuentes, y algunas de las reformas no lograron el objetivo final. Las recomendaciones de OVE derivadas de estas evaluaciones recientes destacan la importancia de apoyar reformas que tengan profundidad, continuar el dialogo de políticas y completar las series programáticas de préstamos en apoyo de reformas de política cuando sea posible.

B. Resultados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo

- 4.6 La calificación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM, por sus siglas en inglés) para los proyectos del Sector mejoró significativamente desde el 2009. Adicionalmente, desde el 2011 y hasta el presente, todos los proyectos del Sector califican como evaluables o altamente evaluables. Por su parte, el promedio de calificación de la DEM del Sector durante 2014 (8,6) fue similar al promedio del Banco (8,8) (ver [Cuadro 3](#)).

- 4.7 Dentro de las dimensiones de la DEM, todas las categorías han mejorado en el período considerado, siendo la mejora más importante la dimensión de análisis económico, en la que la calificación del Sector en 2014 ha sido superior al promedio del Banco. También destaca hasta 2014 el aumento de la dimensión de lógica del programa (8,9).

C. Lecciones Aprendidas de la Experiencia de las Operaciones del Banco⁸⁴

- 4.8 KNL y FMM realizaron un estudio sobre una muestra de 22 operaciones con garantía soberana de la cartera del Sector en 14 países. Este análisis se basó en la documentación relacionada a los proyectos seleccionados, así como entrevistas a los Jefes de Equipo. A continuación, se resaltan las principales lecciones aprendidas extraídas del mencionado análisis.

- 4.9 **Combinación del instrumento financiero con asistencia y asesoría técnica.** Los Programas de Apoyo a la Consolidación de la Sostenibilidad Fiscal cobran mayor importancia cuando los países se encuentran en una situación fiscal difícil y necesitan realizar cambios institucionales y reformas de política rápidamente. Por ello, este tipo de operaciones deben ser implementados por modalidades de préstamo que sean flexibles, de rápido desembolso y que se adapten a las circunstancias cambiantes durante el periodo de ejecución y aprobación de las reformas, además de estar acompañados por asistencia técnica y asesoría de alto nivel. De esta manera, los Préstamos de Apoyo a Reformas de Política (PBL)⁸⁵, e incluso los Préstamos en Función de Resultados (PDL)⁸⁶, han sido efectivos para fortalecer las finanzas públicas y consolidar la política fiscal gracias a que han estado acompañados de una asesoría técnica del Banco de alto nivel⁸⁷. Este acompañamiento desde el inicio mismo de las discusiones de las reformas, ha permitido que los programas estén respaldados por préstamos de inversión y cooperaciones técnicas que permitan mantener el diálogo con el gobierno además de fortalecer la capacidad institucional, garantizando la implementación de las reformas.

- 4.10 **Consolidación de la transparencia fiscal acompañada de la implementación de presupuesto con base en resultados.** El apoyo de los programas de sostenibilidad fiscal debe estar acompañado de acciones de mejora a la transparencia de las finanzas públicas y a la rendición de cuentas con el fin de consolidar una cultura de presupuesto con base en resultados. Las operaciones

⁸⁴ Entre los documentos analizados se incluyen Propuestas y Contratos de Préstamos, Matriz de Resultados, Matriz de Riesgos, Informe de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI), Reglamentos Operativos, PEP y POA, Cooperaciones Técnicas de apoyo a los préstamos, Informe de Seguimiento de Progreso (PMR), Informes de Evaluación Intermedia y Final, Informe de Terminación de Proyecto (PCR) y evaluaciones de OVE. Las operaciones analizadas para los respectivos países incluyeron las siguientes: 2710/OC-ES; 2032/BL-HO; 2359/OC-JA; 2502/OC-JA; 3148/OC-JA y 2658/OC-JA; 2378/OC-ME y 3201/OC-ME; 2146/OC-PR y 2727/OC-PR; 1902/OC-DR y 3110/OC-DR; 1788/OC-UR; 1772/OC-UR y 2133/OC-UR; 1743/SF-BO; 1743/SF-BO; 2862/OC-SU; 2841/OC-BR y 3139/OC-BR.

⁸⁵ 2359/OC-JA; 2502/OC-JA; 2378/OC-ME; 3201/OC-ME; 2146/OC-PR; 2727/OC-PR; 1902/OC-DR; 3110/OC-DR; 1788/OC-UR; 1772/OC-UR; 2666/OC-SU y 2862/OC-SU.

⁸⁶ 1743/SF-BO.

⁸⁷ Este tipo de programa permite acompañar las reformas de políticas e institucionales no solo de asistencia técnica, sino también de programas de inversión que fortalecen los impactos de las reformas adoptadas. Por ejemplo, reformas tributarias que requieren de un fortalecimiento de las administraciones tributarias, o reformas en GFP que requieren de la adopción de una CUT o la implementación de un SIAF.

analizadas han mostrado que es necesario avanzar hacia una segunda generación de transparencia fiscal que trascienda la información sobre asignación de dinero al reporte sobre la eficiencia en el uso de los recursos. En operaciones similares como la apoyada por el Banco en México⁸⁸, otros países⁸⁹ han avanzado con la creación y consolidación de un sistema contable público confiable y transparente que ha contribuido a medir la calidad, eficiencia y efectividad en el uso de sus recursos. Sin embargo, las limitaciones en capacidades institucionales, particularmente en varios países del Caribe han sido una restricción importante que limita los avances del sector en esta área, mientras que en otros países de ALC que no confrontan estas restricciones institucionales, los avances en transparencia y divulgación de las estadísticas económica y sociales y la información sobre el destino, uso y efectividad de las políticas fiscales en general y presupuestarias en particular, continúa siendo un reto del sector.

- 4.11 **Relación entre programas de fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal y las reformas de los sistemas de pensiones.** Las Divisiones de IFD/FMM y SCL/LMK han coordinado varias acciones en actividades de investigación, asistencia técnica y operaciones en estas dos áreas, dados los impactos de los sistemas de pensiones y la seguridad social en general en la sostenibilidad fiscal. En concreto, el Banco aprobó la serie programática de Jamaica, Programa Estructural Fiscal para el Crecimiento Económico I y II (3148/OC-JA y 3511/OC-JA)⁹⁰, y recientemente el Préstamo Basado en Políticas (PBL) de Honduras, Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal (3590/BL-HO).
- 4.12 **Inclusión del sector privado como actor dentro del dialogo de las reformas tributarias.** Para que las reformas tributarias puedan cumplir el objetivo de reducir las distorsiones de mercado y fomentar el desarrollo económico, estas deben estar acompañadas de la inclusión y participación del sector privado así como de otros actores desde el inicio de las discusiones. Esto facilita el entendimiento de los beneficios a largo plazo permitiendo llegar a una propuesta con mayor probabilidad de respaldo político y sostenibilidad. Después de un intento fallido, y con el apoyo y liderazgo técnico del Banco, Jamaica aprobó la reforma tributaria para ampliar la base impositiva así como reducir y limitar tanto las exenciones tributarias como las discrecionales⁹¹. Esto se logró con la conformación del grupo de trabajo sobre incentivos con la representación de las agencias de gobierno interesadas, el sector privado además de la participación y liderazgo del Banco. Este grupo logró el apoyo de varios sectores de la sociedad para avanzar con medidas tales como la racionalización de los incentivos tributarios para las empresas, reducción de la tasa del impuesto sobre la renta y simplificación de los aranceles⁹². En contraste, en Guatemala, la reforma tributaria no fue aprobada debido a la resistencia de importantes sectores, sobre todo empresariales, al aumento de impuestos debido al pobre desempeño de la economía como resultado de la crisis, además de la falta de confianza en las medidas y el desconocimiento de los beneficios. Sin embargo, por medio de una Cooperación Técnica para apoyar el pacto fiscal, se realizaron seminarios y

⁸⁸ 2378/OC-ME.

⁸⁹ 1902/OC-DR; 3110/OC-DR; 2359/OC-JA; 2502/OC-JA.

⁹⁰ Ver párrafo 4.12 y nota a pie de página 91.

⁹¹ 2359/OC-JA; 2502/OC-JA y 3148/OC-JA.

⁹² Evaluación de programa de País: Jamaica 2009-2014, OVE.

diálogo con el sector privado, sindicatos, sociedad civil que resultaron en acuerdos entre sectores para apoyar una eventual reforma⁹³.

4.13 Modernización de los sistemas de gestión financiera del sector público.

Los programas de actualización de procesos encaminados a mejorar la administración financiera deben estar acompañados de programas de asistencia que permitan identificar falencias técnicas y funcionales que dificulten el desarrollo y puesta en marcha de los sistemas de información⁹⁴. En el caso de Colombia por ejemplo, la integración de la información para la gestión pública por medio del portal de servicios y del diseño e implementación del sistema de compras y contrataciones gubernamentales, exigía una alta capacidad técnica al interior de las cuatro entidades involucradas. En la ejecución, se presentaron retrasos debido a que la curva de aprendizaje de las entidades no fue homogénea en la aplicación de los nuevos sistemas de información, así como del proceso de adquisiciones, ya que dependió de la disponibilidad y conocimiento de su equipo técnico y en algunos casos, de la prioridad que la entidad le otorgaba al proyecto⁹⁵.

4.14 Coordinación con otras multilaterales. El buen diálogo entre el Banco y otras instituciones (tales como la CAF, FMI y el BM) han permitido una división del trabajo y prestaciones de asistencia técnica y crediticias oportunas y relevantes para mejorar la situación fiscal de los países de ALC. En efecto, más allá del apoyo financiero, la presencia en la región, el conocimiento institucional y el diálogo permanente con las autoridades nacionales, aunado a la capacidad técnica, han convertido al Banco en el aliado por excelencia de los países para diseñar e implementar reformas fiscales, generando confianza para atravesar este tipo de procesos que tienden a ser complejos política e institucionalmente.

4.15 Importancia de la pre-inversión dentro de los SNIP. Una alternativa para utilizar eficientemente el limitado espacio fiscal para la inversión pública en consistencia con las metas fiscales, es mediante el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los proyectos de inversión pública a través del fortalecimiento de las instituciones encargadas de la etapa de pre-inversión. En varios países, incluyendo el caso de Ecuador, los proyectos financian la realización de estudios específicos, de ingeniería, impacto ambiental, diseño final y estudios complementarios, con el fin de concretar una cartera de proyectos de inversión en condiciones de obtener financiamiento e iniciar su ejecución inmediata. Sin embargo, las operaciones no garantizan la sostenibilidad y capacidad financiera de la institución prestataria, generando riesgos de eficiencia y efectividad para absorber la demanda por estudios de pre-inversión una vez se termine la ejecución de los préstamos⁹⁶.

4.16 Capacidad institucional del ejecutor. En este tipo de operaciones que aspiran a generar reformas institucionales y políticas de gran magnitud, es necesario contar con un diagnóstico en detalle de las capacidades institucionales iniciales, que incluya no sólo el análisis de recursos presupuestarios, materiales, humanos y tecnológicos, sino también la valoración de la cultura organizacional, la actitud

⁹³ 2008/OC-GU.

⁹⁴ 2032/BL-HO; 2146/OC-PR; 2727/OC-PR; 2666/OC-SU; 2862/OC-SU.

⁹⁵ 1561/OC-CO.

⁹⁶ 2359/OC-HA; 2502/OC-JA; 2378/OC-ME.

frente al cambio y la capacidad de negociación política frente a otras entidades⁹⁷. En el caso de Jamaica, el Ministerio de Finanzas no designó un coordinador de proyecto que se dedicara exclusivamente a la implementación del PBL. Esta función fue tomada por la Oficina del Secretario Financiero de manera *Ad-hoc*, lo que puso en riesgo la implementación del programa⁹⁸. En el caso de Guatemala, a pesar de la capacidad técnica del personal del Ministerio de Finanzas, se presentaron dificultades en lo referido a la gestión política y la capacidad para negociar e impulsar las reformas contempladas⁹⁹.

D. Ventajas Comparativas del Banco en el Sector Fiscal

- 4.17 El Banco ha logrado un lugar privilegiado en el apoyo al Sector en la región, en el marco de la profundización de las reformas fiscales de las últimas tres décadas. El acompañamiento continuo y diálogo fluido con las autoridades, la cobertura amplia de países, la trayectoria de buenas prácticas y de innovación, y la alta capacidad técnica en el Sector, contribuyen a explicar este logro.
- 4.18 Entre los años 1990 y 2014, el Banco ha financiado 292 préstamos en el Sector por aproximadamente US\$25.500 millones, con operaciones en todos los países prestatarios¹⁰⁰. Para el período más reciente entre 2006 y 2014, los préstamos del Sector representaron alrededor del 12% de la cartera de aprobaciones de créditos soberanos del Banco. Con estos proyectos el Banco ha apoyado las principales reformas y mejoras de la gestión fiscal de la región. La evolución del trabajo del Banco en el Sector tuvo picos en los montos de aprobaciones en años de crisis macro-fiscal (por ejemplo, en 1998, 2001 y 2010), aunque revela también un crecimiento sustancial tanto en el número como en el monto de las operaciones entre 2006 y 2014 (ver [Cuadro 4](#)). Esta demanda contribuyó a la creación dentro del Banco en el año 2007 de la División de Gestión Fiscal y Municipal, que permitió darle foco y relevancia institucional a los temas fiscales¹⁰¹. Entre 1990 y 2014, Argentina, Brasil y México han sido los países con mayor monto de aprobaciones, destacándose durante el período más reciente (2006 a 2014) las operaciones fiscales con los Estados de Brasil¹⁰².
- 4.19 El análisis de la evolución de las áreas de intervención del Banco durante los últimos 25 años¹⁰³ muestra, por el lado de los ingresos fiscales, un crecimiento notable durante la última década de las operaciones que incluyeron apoyo a reformas tributarias. Crecieron también los proyectos de fortalecimiento de la administración tributaria, aunque esta ha sido un área tradicional de trabajo del Banco. Continuó siendo fuerte y estable el apoyo a la administración aduanera, luego del pico de operaciones registrado a comienzos de la década de 1990, como parte del apoyo a la apertura comercial en numerosos países. Con respecto a la mejora de la gestión financiera, la eficiencia y calidad del gasto,

⁹⁷ 1743/SF-BO; 1561/OC-CO; 3110/OC-DR; 2032/BL-HO.

⁹⁸ 2359/OC-JA; 2502/OC-JA.

⁹⁹ 2008/OC-GU.

¹⁰⁰ Fuente: BID (2006b) para el período 1990-2005 y OPS para 2006-2014.

¹⁰¹ En este aspecto, el Banco ha cumplido con la primera recomendación de la evaluación del rol del BID en el sector fiscal (BID, 2006b), de identificar lo fiscal como área específica de trabajo dentro del Banco.

¹⁰² Analizadas en el SFD de Descentralización y GSN.

¹⁰³ Fuente: BID (2006b) para el período 1990-2005 y análisis propio en función de la información de los proyectos para 2006-2014. No están incluidas las operaciones fiscales subnacionales por haber sido consideradas en el SFD de Descentralización y GSN.

durante la última década el Banco ha incrementado su apoyo a la modernización de los SIAF, financiando nuevas fases en numerosos países. Adicionalmente, el Banco ha ampliado su contribución a la mejora de otros sistemas administrativos, junto a temas innovadores de gestión fiscal. Entre los primeros, cabe destacar el creciente apoyo a la modernización de los SNIP, los sistemas de compras y contrataciones, las oficinas de crédito público, los sistemas de planillas (nómina del sector público) y de administración de activos. Entre los temas innovadores de gestión fiscal, hubo un incremento sustancial en el apoyo al establecimiento de MFMP y modernización de los procesos presupuestarios; estrategias de PbR, evaluación y mejora de la calidad del gasto público; y la creación y desarrollo de la institucionalidad para el análisis de pasivos contingentes y APP.

- 4.20 Por otro lado, con posterioridad a la crisis asiática de 1998 el Banco ha venido aprobando operaciones de apoyo al establecimiento de reglas numéricas de responsabilidad fiscal. Con respecto a la década de 1990 cayeron sustancialmente las operaciones que abordaron temas con impacto fiscal, tales como la reforma de empresas públicas y de los sistemas de pensiones. El Banco continuó con el fuerte apoyo a la mejora de la focalización del gasto social, iniciado hace más de 15 años. Los temas de reforma administrativa mantuvieron una demanda constante durante el período, aunque hubo un cambio de énfasis desde reforma del servicio civil y racionalización administrativa, hasta mediados de la década de 2000, al apoyo más reciente a la mejora de la calidad de los servicios y la modernización de las entidades públicas.
- 4.21 En este marco, la evolución del trabajo en el Sector sugiere que el Banco, durante la última década, tomó un rol de liderazgo preponderante en ALC en el apoyo técnico y financiero a las reformas de política y gestión fiscal. Esto está evidenciado por el crecimiento notable de las operaciones del Banco que incluyeron apoyo a temas como la reforma tributaria y el establecimiento de MFMP. Adicionalmente, durante los últimos años el Banco ha estrechado su vínculo técnico con otras instituciones, incluyendo la OCDE y el FMI, en actividades de evaluación, asesoramiento y divulgación de temas fiscales en los países de la región. Esto ha permitido al Banco mejorar la calidad del diálogo con las contrapartes, y la calidad técnica de los programas fiscales¹⁰⁴. En efecto, la combinación de los diversos instrumentos financieros que dispone el Banco, tanto en PBL como préstamos de inversión, en combinación con las cooperaciones técnicas para la asistencia permanente a los países, ha colocado al trabajo del Banco en el sector en una situación privilegiada en ALC. Mediante los PBL se abre el diálogo para fomentar las reformas institucionales y de políticas necesarias para mejorar las perspectivas de crecimiento, reforzar la sostenibilidad fiscal y mejorar la movilización de recursos para el desarrollo económico, mientras que los préstamos de inversión le permite a los países financiar en condiciones favorables el gasto necesario para la implementación de estas reformas, con una asistencia técnica permanente por parte del Banco. Buena parte de las reformas estructurales e institucionales que han sido comentadas en este marco sectorial, han sido posibles por la apertura de espacios de diálogos y asistencia que se canalizan a través de los PBL y su implementación con préstamos de inversión.

¹⁰⁴ Por ejemplo, la mejora de la administración tributaria en Perú (3214/OC-PE).

- 4.22 Los PBL también han permitido la combinación de programas de políticas para reforzar la sostenibilidad fiscal en combinación con otros sectores cruciales para el crecimiento económico de la región, tales como el Programa Integral de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio Climático para El Salvador (2710/OC-ES); el Programa de Consolidación Fiscal II y Mejora en la Gestión en los Recursos de Aguas del Estado de Río Grande del Sur (3138/OC-BR); el Programa de Consolidación Fiscal y Mejora en la Gestión del Gasto en Seguridad Ciudadana del Estado de Amazonas (3139/OC-BR); el Programa de Consolidación Fiscal y Mejora de la Gestión del Transporte del Estado de Alagoas (3061/OC-BR); y el Programa de Fortalecimiento Fiscal y de Mejora en la Eficiencia del Sector Eléctrico de República Dominicana (2213/OC-DR). Además de los PBL, los PROFISCO de Brasil también han permitido una mejora sustancial en la gestión de las administraciones tributarias y en la gestión del gasto y las finanzas en todos los estados de Brasil. Todos estos programas del sector incluyen gobiernos a nivel nacional y subnacional¹⁰⁵.
- 4.23 **Cooperaciones Técnicas (CT).** Las CT son un importante instrumento de apoyo en el Sector, cuyo volumen creció en la última década a raíz del PRODEV. Dicho programa representó cerca del 50% del volumen de recursos no reembolsables en el Sector entre 2006 y 2014. Esto a su vez contribuyó a que el promedio anual de recursos no reembolsables del Banco en el Sector creciera de alrededor de US\$10 millones entre 1990 y 2005 a US\$15 millones entre 2006 y 2014. El PRODEV aportó 88 CT por unos US\$64 millones hasta 2013, beneficiando a ministerios de economía y finanzas, GSN y sectores de 24 de los 26 países prestatarios de la región, buscando hacer más efectiva y eficiente la gestión del sector público, a través de un mejor diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, programas y proyectos. El *Special Program for Institutional Development* (SPID) continúa apoyando la agenda de gestión para resultados en la región a través de los esfuerzos para fortalecer las instituciones públicas y hacerlas más efectivas, eficientes, abiertas y centradas en el ciudadano. Adicionalmente, desde 2006 el Banco ha aprobado en el Sector otras 190 CT por US\$68 millones, orientadas a fortalecer entidades públicas responsables de temas fiscales; realizar estudios nacionales y regionales en el Sector; financiar la conformación de bases de datos sectoriales; apoyar la formulación de operaciones; propiciar intercambios regionales de buenas prácticas; y apoyar iniciativas estratégicas de conocimiento y divulgación del Banco (ver próximos párrafos)¹⁰⁶. Actualmente, bajo el liderazgo de IFD/FMM, tres departamentos del Banco (IFD, RES y SCL) adelantan un análisis de la calidad y eficiencia del gasto público que incluye entre otros aspectos la cuantificación y análisis de sostenibilidad de los pasivos actuariales de los sistemas de pensión en los países de ALC, así como también los impactos en la sostenibilidad fiscal, en el largo plazo, producto del envejecimiento poblacional, particularmente en los sectores de salud y sistemas de pensiones.
- 4.24 **Productos de conocimiento del Sector.** El Banco se destaca con un amplio rango de productos de conocimiento en el Sector. Algunas de las publicaciones

¹⁰⁵ Los programas en GSN fueron exhaustivamente comentados en el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3).

¹⁰⁶ Varias de las cooperaciones técnicas mencionadas en esta sección han sido financiadas gracias a los aportes del Fondo Coreano para la Creación de Capacidad Pública, al Fondo de Fortalecimiento de Capacidad Institucional, el Programa Especial de Desarrollo Institucional, y el Fondo de Transparencia.

incluyen: (i) en relación a la administración y la política tributaria, el libro *Desarrollo en las Américas 2013*, *Recaudar no basta* (BID, 2013c), *Tributación e Integración Latinoamericana*, BID, 2008), y *Estadísticas Tributarias en ALC 1990-2013* (BID/CIAT/CEPAL/OCDE, 2015); (ii) en relación con la GFP, *Gestión Financiera Pública en ALC* (BID, 2015f), *Panorama de las Administraciones Públicas–ALC 2014: Innovación en la GFP*, que presenta indicadores comparativos entre países de ALC y la OCDE en finanzas públicas, GFP, empleo y compras públicas (OCDE/BID, 2014); (iii) diversos documentos de trabajo en el Sector, muchos de ellos financiados con recursos de productos de *Economic and Sector Work* (ESW); y (iv) en el marco de ejecución de CT y elaboración de las estrategias de país, la elaboración de diagnósticos, levantamiento de información y propuestas, orientadas a abordar los desafíos del Sector en los países de la región, como ejemplos cabe citar la ATN/SF-12586-RG (2010) —Política Fiscal para un Crecimiento más Sostenible y Equitativo, la ATN/KR-13791-RG (2013) —base de datos de balance fiscal estructural durante las dos últimas décadas para 20 países de la región, y la ATN/AA-14695-RG (2014) —estudios regionales evaluando la calidad y eficiencia del gasto público. Además, el Banco ha liderado en los últimos dos años importantes actividades de conocimiento y difusión orientadas a destacar la importancia de incorporar el impacto en la equidad de género en las decisiones de política fiscal (¶3.54), a través de: (i) seminarios y talleres que contaron con la participación de expertos en el enfoque de género de la política fiscal¹⁰⁷; y (ii) la elaboración de un ESW que evalúa empíricamente el impacto de los sistemas tributarios en la equidad de género en seis países de ALC (BID, 2015i).

- 4.25 **Trabajo de divulgación del Sector.** El Banco también ha realizado una intensa labor de divulgación de conocimiento del Sector entre los países de la región, para generar oportunidades de aprendizaje en la preparación y ejecución de sus programas, mediante talleres regionales, visitas de campo, y organización y participación en seminarios internacionales. Destaca la participación estable del Banco en el *International Tax Dialogue* (ITD), que busca facilitar la discusión en temas tributarios entre funcionarios nacionales, organismos internacionales y otros actores del Sector¹⁰⁸; el co-patrocinio del Seminario Regional de Política Fiscal, organizado anualmente por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, a través del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)¹⁰⁹, con participación regular de funcionarios del Banco; el copatrocinio de la Red de Diálogo Regional de Políticas en Gestión Fiscal y Municipal, la cual incluye el Foro de Tesorerías Gubernamentales de ALC (FOTEGAL)¹¹⁰; el copatrocinio de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales¹¹¹, junto a la Organización de Estados Americanos (OEA) y el *International Development Research Center* (IDRC), integrada por los directores de compras públicas de los países; y el copatrocinio de la Red de ALC de APP, junto a la OCDE y el FMI. A su vez, a

¹⁰⁷ *Brown Bag Lunch* (2013): *The Gender Focus within fiscal matters* (Caren Grown, ponente); Seminario (2015): *Discussing gender budgeting* (Lekha Chakraborty y Janet Stotsky, ponentes); y Seminario (2015): *Promoviendo el desarrollo inclusivo: Incrementando la participación de las mujeres en la contratación pública*.

¹⁰⁸ El ITD ([Web](#)) es una iniciativa conjunta de la CE, el Banco, FMI, OCDE, el Grupo del BM y el CIAT.

¹⁰⁹ Además del Banco, el evento cuenta con el copatrocinio del FMI, el BM, la OCDE, bajo los auspicios de la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), y del Ministerio de Hacienda de Chile.

¹¹⁰ Ver [FOTEGAL](#).

¹¹¹ Ver [Red Interamericana de Compras Gubernamentales](#).

partir del programa PRODEV, el Banco apoya a los países de la región en la gestión de varias redes de la Comunidad de Profesionales y expertos de ALC en Gestión para Resultados en el Desarrollo (COPLAC-GpRD). Dichas redes, que incluyen a los responsables de Presupuesto, Planificación y SNIP (entre otros), contribuyen a fomentar una gestión pública eficiente, eficaz, transparente y moderna¹¹².

4.26 En resumen, el Banco evidencia en el Sector las siguientes ventajas comparativas:

- a. **Dotación de especialistas de calidad, con amplia cobertura en el terreno.** Este es un factor clave que ha contribuido a que el Banco sea la institución multilateral de preferencia del Sector en la región en la diversidad de temas de la gestión de políticas fiscales, tales como política y administración tributaria, gestión financiera y política y gestión del gasto, gestión de activos y pasivos públicos, marcos presupuestarios, reglas fiscales y transparencia fiscal.
- b. **Diversidad de instrumentos.** Tanto la disponibilidad de recursos de CT, como el programa PRODEV, junto a recursos para productos de conocimiento, mejoran la flexibilidad, oportunidad y relevancia de la respuesta del Banco a las demandas de los países, contribuyendo a la identificación de necesidades que han logrado traducirse en proyectos innovadores.
- c. **Adaptación a la heterogeneidad entre los países y al interior de los mismos.** El Banco ha sabido adaptar sus modalidades de intervención en el Sector a la heterogeneidad de la región.

4.27 Dado lo anterior, el Banco continuará trabajando en forma prioritaria en política fiscal y administración tributaria, gestión financiera pública y política y gestión del gasto, gestión de activos y pasivos públicos, marcos presupuestarios, reglas fiscales y transparencia fiscal. En el contexto del Sector de política y gestión fiscal, esto implica relegar a un segundo plano áreas en las que el Banco tiene menos ventajas comparativas, tales como oficinas de asesoría económica a los parlamentos o consejos fiscales.

¹¹² Las ocho redes COPLAC-GpRD son: Directores de Presupuesto, SNIP, Planificación (REDEPLAN), GSN, empresas públicas, monitoreo y evaluación, Foro Parlamentario en GpRD, y sector privado.

V. META, PRINCIPIOS, DIMENSIONES DEL ÉXITO Y LÍNEAS DE ACCIÓN QUE GUIARÁN LAS ACTIVIDADES OPERATIVAS Y DE INVESTIGACIÓN DEL BANCO EN EL SECTOR

A. Meta y Principios del Trabajo en el Sector

- 5.1 La meta principal del Banco en el Sector es promover una gestión de políticas fiscales que propicien un crecimiento robusto, estable, sostenible y equitativo. Las líneas de acción y actividades operativas propuestas responden al diagnóstico de la Sección III, y a las ventajas comparativas del Banco identificadas en la Sección IV. El SFD presenta también actividades de conocimiento y difusión, claves para la generación de las futuras innovaciones en el Sector. El Banco diseñará las intervenciones en función de las condiciones específicas de cada país y en acuerdo con los principios del trabajo del Sector. Estos principios, surgidos del análisis de la evidencia internacional (Sección II) y de las lecciones aprendidas (Sección IV), incluyen:
- a. **Fortalecer las capacidades institucionales del sector público.** El énfasis del Sector es el desarrollo de las capacidades institucionales del sector público para mejorar el diseño y gestión de las políticas fiscales para promover un crecimiento económico más elevado, estable, y sostenible. En particular, el Sector promoverá el desarrollo de las capacidades del sector público para efectuar una gestión fiscal más efectiva y eficiente para incrementar la productividad y la eficiencia económica, incluyendo la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos y mejorar los impactos en la equidad.
 - b. **Tomar en cuenta la naturaleza multidimensional de la política fiscal.** La acción de la política y la gestión fiscal tiene impactos macroeconómicos y microeconómicos, los cuales generan incentivos que afectan las conductas de los agentes económicos, las cuales tienen a su vez efectos en la asignación de recursos, la eficiencia económica y la equidad. Por estas razones, los objetivos y decisiones de la política y la gestión fiscal tienen con frecuencia efectos contrapuestos (*trade offs*) en el corto, mediano y largo plazo, por lo que las decisiones tienen que colocarse en una perspectiva de equilibrio general y no sólo parcial, con una visión dinámica e intertemporal para evaluar la totalidad de sus impactos y diseñar las medidas de mitigación que corresponda ante efectos inesperados o no deseados.
 - c. **Reconocer las restricciones y dinámicas que impone la economía política en las decisiones del Sector.** Dado los efectos múltiples y transversales que tienen las decisiones de política y gestión fiscal, mediante las cuales se afectan los intereses y motivaciones de diversos actores (parlamentarios, niveles de gobiernos ejecutivos, gremios, medios de comunicación y sociedad civil en general) y factores (sindicatos, asociaciones empresariales, gremios profesionales, socios comerciales, etc.), las restricciones de economía política condicionan significativamente las decisiones del Sector. Lo anterior plantea con frecuencia la contraposición y a veces contradicción entre las políticas públicas óptimas y las que son socialmente viables o factibles. Sin embargo, las lecciones

aprendidas por el trabajo del Banco en el sector, permiten concluir que estas restricciones que impone la economía política pueden ser suavizadas o reducidas mediante: (i) el involucramiento de otros sectores políticos y sociales en el diálogo para propiciar las reformas, como el sector privado, los parlamentos y la consulta a la población por parte de los gobiernos; (ii) en la medida que aumenta la transparencia y la rendición de cuentas que acompaña a las reformas, disminuyen las resistencias a muchas medidas necesarias pero que tienen impactos desfavorables en algunos sectores; (iii) el acompañamiento de medidas tributarias o de restricción del gasto con medidas compensatorias dirigidas a los sectores de bajos ingresos de la población; y (iv) la identificación e involucramiento en el diálogo conducente a las reformas de los sectores favorecidos en el corto y mediano plazo por las mismas. En fin de cuentas, el diseño de la política fiscal y las reformas estructurales en el sector son resultados de pactos sociales que involucran decisiones cruciales como el tamaño del Estado o la carga tributaria total, la distribución de dicha carga entre distintos sectores y/o factores, así como la asignación del gasto entre distintos sectores de la sociedad. Estos pactos sociales o acuerdos son complejos y difíciles de lograr y por tanto condicionan la toma de decisiones en el sector.

- d. **Adaptar las recomendaciones de gestión de políticas fiscales a la heterogeneidad y diversidad de los países.** La región presenta un elevado grado de heterogeneidad en sus niveles de desarrollo económico, fortaleza institucional y dotación de recursos, a pesar de muchas similitudes de diversa índole. Las recomendaciones para el Sector se adaptarán a dichas circunstancias para alcanzar los mejores resultados posibles y factibles.

B. Dimensiones de Éxito, Líneas de Acción y Actividades¹¹³

- 5.2 **Dimensión 1. Las políticas fiscales buscarán reforzar el crecimiento sostenido en un contexto de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica.** Las intervenciones del Sector buscarán reforzar las políticas de crecimiento a largo plazo mediante el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal, la generación de ahorro público y la estabilidad macroeconómica, reduciendo el comportamiento procíclico de la política fiscal. Las intervenciones buscarán la promoción del uso de reglas procedimentales con metas cuantitativas que aseguren el compromiso con la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo y metas anuales de resultados primarios ajustados por el ciclo económico. Igualmente, el Sector promoverá medidas que mejoren la efectividad y calidad de las políticas anticíclicas, poniendo especial atención en la calidad de las decisiones de políticas anticíclicas discrecionales para proteger el gasto de inversión en infraestructura y reducir el uso de instrumentos que crean compromisos permanentes de gasto y desestimulan el esfuerzo al trabajo. Para alcanzar estos objetivos, se proponen las siguientes líneas de acción:
- 5.3 **Líneas de acción:** (i) consolidar la sostenibilidad de la política fiscal mediante reglas que contengan una clara definición de la restricción presupuestaria intertemporal, incluyendo tres pilares: pasivos contingentes, el costo actuarial de

¹¹³ Las líneas de acción y actividades a ser financiadas por el Banco deberán seguir las orientaciones de este SFD y de los otros que apliquen a las intervenciones específicas.

los sistemas de pensiones y las presiones fiscales por envejecimiento de la población; (ii) mejorar los instrumentos de gestión de riesgos fiscales, incluidos los pasivos contingentes por APP, entre otros; (iii) reforzar la estabilidad macroeconómica mediante el fortalecimiento de los instrumentos de política fiscal anticíclica, con especial énfasis en la composición de medidas de políticas discrecionales para proteger el gasto de inversión en infraestructura física y evitar la creación de compromisos de gastos permanentes; y (iv) mejorar la credibilidad de la política fiscal para facilitar el acceso y costo del financiamiento a largo plazo con el fin de promover mayores niveles de inversión pública y privada. A fin de lograr estas líneas de acción, se propone financiar las siguientes actividades operativas y de conocimiento y difusión:

- a. **Actividades operativas:** (i) apoyar los procesos de introducción y reforma de reglas fiscales y procedimentales para garantizar la sostenibilidad fiscal del sector público consolidado, utilizando metas cuantitativas ajustadas por el ciclo en la medida de lo posible; (ii) impulsar la introducción y uso de fondos de estabilización y ahorro intergeneracional en países con RNNR abundantes; (iii) mejorar la gestión de riesgos fiscales y pasivos contingentes para fortalecer la sostenibilidad fiscal; (iv) mejorar los MFMP con definición clara y explícita de la restricción presupuestaria intertemporal, consistente con la sostenibilidad fiscal; (v) fortalecer la efectividad de los estabilizadores automáticos y los multiplicadores fiscales; y (vi) apoyar el establecimiento de consejos fiscales independientes.
- b. **Actividades de conocimiento y difusión:** (i) generar y difundir conocimiento sobre la medición de la sostenibilidad fiscal bajo los tres pilares mencionados anteriormente y de los balances fiscales estructurales o ajustados por el ciclo y sus determinantes; (ii) profundizar en los estudios sobre riesgos fiscales y pasivos contingentes y la implementación de modelos de gestión fiscal de este tipo de riesgos; (iii) profundizar el conocimiento sobre los determinantes y medición de la efectividad de los estabilizadores automáticos y los multiplicadores fiscales; (iv) profundizar el conocimiento sobre el comportamiento cíclico asimétrico de distintos componentes del gasto público; (v) profundizar el conocimiento sobre la implementación y gestión de los MFMP; y (vi) profundizar el conocimiento sobre los determinantes del ahorro público y su inclusión como objetivos deseables en los MFMP.

5.4 **Dimensión 2. Los gobiernos fortalecen las capacidades institucionales del sector público para diseñar e implementar políticas fiscales que mejoren la movilización y asignación eficiente de recursos.** Las intervenciones del Sector promoverán el diseño de políticas tributarias y de gestión del gasto público para incentivar el ahorro, la inversión, y el trabajo con el fin de aumentar el crecimiento y la productividad. Se pondrá particular atención en la movilización y uso eficiente de los recursos públicos para el desarrollo, con especial énfasis en el gasto de inversión en infraestructura pública y capital humano, sin afectar los incentivos al trabajo y al ahorro. Para el logro de estos objetivos, se proponen las siguientes líneas de acción:

5.5 **Líneas de acción:** (i) mejorar el diseño de la estructura de los sistemas tributarios, poniendo especial énfasis en su neutralidad, suficiencia, simplicidad y

progresividad; (ii) mejorar la calidad, efectividad y eficiencia del gasto público¹¹⁴; (iii) mejorar la coordinación en la asignación y delimitación de funciones entre los distintos niveles de gobierno en cuanto a facultades tributarias y responsabilidades de gasto, con el fin de mejorar la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos¹¹⁵. A fin de lograr estas líneas de acción, se propone financiar las siguientes actividades operativas y de conocimiento y difusión:

- a. **Actividades operativas:** (i) apoyar mejoras en la movilización y asignación de recursos a través de una mayor eficiencia en el diseño de las políticas tributarias; (ii) apoyar acciones para la disminución de impuestos e incentivos fiscales altamente distorsionantes que socavan la productividad de la estructura económica y resultan nocivos para el crecimiento; (iii) apoyar reformas para reducir el sesgo contra el factor trabajo¹¹⁶; (iv) promover el uso de impuestos medioambientales que reduzcan el uso de combustibles fósiles y las emisiones de carbono; (v) apoyar mejoras en la calidad, efectividad y eficiencia del gasto, particularmente de inversión en infraestructura pública y en capital humano; (vi) apoyar al fortalecimiento institucional para el diseño y gestión de los proyectos de inversión pública; y (vii) apoyar mejoras en la focalización del gasto y de subsidios en general.
- b. **Actividades de conocimiento y difusión:** (i) generar conocimiento y difundir sobre los impactos del sistema tributario en el ahorro y la inversión privada; (ii) cuantificar y evaluar los impactos de las cargas fiscales sobre el estímulo al trabajo y el empleo formal; (iii) promover opciones de políticas para incrementar la movilización eficiente de recursos fiscales, eliminando los gastos tributarios que erosionan la recaudación; (iv) propiciar estudios que permitan conocer los factores que limitan la calidad y eficiencia del gasto público, con especial énfasis en el gasto social y la inversión en infraestructura pública; (v) desarrollar indicadores SMAART: específicos u objetivos, medibles, alcanzables, orientado a la acción, pertinente o relevante y periódico para medir la calidad y eficiencia del gasto público; y (vi) apoyar la medición de la eficiencia de la inversión pública, y el desarrollo de instrumentos para el costo de mantenimiento, las metodologías de pre-inversión para la formulación de proyectos y promover el intercambio de conocimiento y aprendizaje entre los países.

- 5.6 **Dimensión 3. Los gobiernos promueven políticas fiscales que mejoren la equidad y la inclusión social.** Las intervenciones del Sector tratarán de fortalecer los programas de gastos que tengan mayores impactos en la equidad por mejoras en la calidad, efectividad y focalización dirigidos a los sectores de menores ingresos. Se pondrá particular énfasis en la revisión de aquellos programas que no distorsionen los incentivos al trabajo y se perciban como programas de ayudas temporales y no permanentes para la superación de la pobreza de las familias y/o los individuos beneficiarios¹¹⁷. Se pondrá especial

¹¹⁴ Estas acciones se coordinarán con las acciones previstas en los SFD mencionados en el párrafo 1.4.

¹¹⁵ El diseño e implementación de esta dimensión se realizará en coordinación con lo establecido en la Dimensión 1 en el SFD de Descentralización y GSN.

¹¹⁶ Esta actividad se coordinará con las acciones previstas en el SFD de Trabajo.

¹¹⁷ Esta actividad se coordinará con las acciones previstas en el SFD de Protección Social y Pobreza, y con las Divisiones de EDU, SPH y LMK del Departamento de SCL.

atención a aquellas iniciativas destinadas a mejorar la equidad de género y la inclusión social. Para alcanzar estos objetivos, se proponen las siguientes líneas de acción:

- 5.7 **Líneas de acción:** (i) mejorar la calidad y efectividad de los programas de gasto que tienen mayores impactos en la equidad, reducción de las brechas sociales y de capital humano; (ii) mejorar la efectividad y focalización de aquellos subsidios generales que se filtran hacia sectores no pobres de la población; (iii) evaluar los subsidios y transferencias que puedan crear desincentivos al trabajo y la formalización de los trabajadores o pequeñas empresas; y (iv) fomentar los programas de gasto que mejoren la equidad de género y la inclusión social. Para el logro de estas líneas de acción, se propone financiar las siguientes actividades operativas y de conocimiento y difusión:
- a. **Actividades operativas:** (i) promover revisiones integrales del gasto público considerando tanto los aspectos de eficiencia y equidad; (ii) promover operaciones para la incorporación de los indicadores provenientes de los estudios de incidencia de la política fiscal en la equidad; (iii) apoyar reformas integrales que mejoren correspondencia fiscal y asignación de responsabilidades de gasto claras entre GSN y gobiernos nacionales; y (iv) apoyar en el mediano y largo plazo reformas que disminuyan distorsiones fomentadas por políticas fiscales que disminuyen la eficiencia, sin contribuir a un mejoramiento en la equidad.
 - b. **Actividades de conocimiento y difusión:** (i) diseñar estudios periódicos sobre la incidencia de la política fiscal en la pobreza, la desigualdad y la equidad de género; (ii) generar cuestionario y plantilla modelo para la revisión periódica del gasto público integrando aspectos de eficiencia, equidad y estabilidad fiscal, para contribuir a la consolidación fiscal y a un paulatino avance en la mejora de los presupuestos por resultados mediante la mejora en la eficiencia asignativa del gasto; y (iii) promover estudios y planes de difusión sobre aquellos programas de gastos que generen incentivos perversos al trabajo formal o al esfuerzo laboral y perpetúen la pobreza.
- 5.8 **Dimensión 4. Los gobiernos promueven el fortalecimiento de la eficiencia de las administraciones tributarias y la gestión financiera y uso de los recursos públicos.** Las intervenciones del Sector promoverán el fortalecimiento de las administraciones tributarias y de la GFP con el fin de mejorar la efectividad y eficiencia en la recaudación y en el uso de los recursos públicos, mediante la adopción, mejora y modernización de las prácticas e instrumentos de aplicación general, como: (i) las facturas electrónicas, los buzones tributarios, las planillas electrónicas de nómina y contribuciones y aportaciones laborales, el cruce de datos masivos con empresas e instituciones de servicios públicos y los catastros para detectar la evasión tributaria y el uso de modelos y sistemas de gestión de riesgos de evasión; y (ii) las CUT, los SIAF, los principios y normas contables IPSAS, y los portales de e-Compras para las contrataciones y adquisición de bienes y servicios públicos. Igualmente, se promoverá la adopción del PbR y la GpRD como instrumentos y prácticas de política para mejorar la calidad, efectividad y eficiencia del gasto público. Se pondrá especial atención en estimular el fortalecimiento de la transparencia pública basada en

resultados, en la eficiencia en el uso de los recursos, en la compilación y difusión de las estadísticas económicas, sociales, fiscales y en la contabilidad pública (ingresos, gastos públicos, gestión presupuestaria basada en resultados, pasivos ocultos y contingentes, con la mayor cobertura posible del sector público). Para alcanzar estos objetivos, se proponen las siguientes líneas de acción:

- 5.9 **Líneas de acción:** (i) modernización institucional y tecnológica de las administraciones tributarias; (ii) fortalecimiento de las capacidades institucionales para los aspectos de tributación internacional; (iii) promoción del uso de tecnologías para la administración y cruce de bases de datos masivos; (iv) promoción de la adopción de los PbR y la GpRD; (v) modernización y actualización de los SIAF; (vi) ampliación de la cobertura de las CUT; (vii) promoción de la adopción de los IPSAS; (viii) promoción de la adopción de los portales de e-Compras y catálogos de precios genéricos de bienes y servicios; y (ix) promoción de iniciativas destinada a mejorar la compilación y divulgación de las estadísticas fiscales y de contabilidad pública en el sentido más amplio posible. A fin de lograr estas líneas de acción, se propone financiar las siguientes actividades operativas y de conocimiento y difusión:

- a. **Actividades operativas: Administración tributaria:** (i) promover el uso obligatorio de las facturas electrónicas integrales para el registro de la compra-venta de bienes y servicios, y de las plantillas electrónicas de nómina por parte de las empresas con la información sobre pago por sueldos y salarios, honorarios profesionales, retenciones de impuesto a la renta de personas físicas (donde aplique) y las contribuciones de todos los impuestos o contribuciones a la nómina con la discriminación de los aportes de los trabajadores y de las empresas; (ii) promover el uso masivo de tecnologías de la información (buzón tributario electrónico) para el cruce de la información de los contribuyentes y disminuir los costos de la administración; (iii) promover la digitalización de los catastros con ayuda de las administraciones tributarias a nivel nacional para el cruce de información; (iv) promover el uso de bases de datos masivos para el cruce de información, de los catastros y el sistema financiero (banca y empresas emisoras de tarjetas de crédito); (v) promover el establecimiento de la práctica de envíos anticipados a las aduanas en formato electrónico de los manifiestos de embarques de importación para su aprobación anticipada; (vi) fortalecer la capacidad de las administraciones tributarias para ejercer las funciones de fiscalización y cobranza coactiva, en coordinación con las fiscalías y los tribunales; (vii) promover en las administraciones tributarias el uso de modelos y sistemas de identificación de riesgos para la detección temprana de la evasión fiscal; y (viii) fortalecer las unidades de tributación internacional e intercambio de información al interior de las administraciones tributarias.
- b. **Actividades operativas: Gestión financiera pública:** (i) promover la adopción de PbR y de GpRD; (ii) apoyar la modernización de la GFP mediante el fortalecimiento tecnológico y funcional de los SIAF, integrando las funciones de Presupuesto, Tesorería, Gestión de Deuda Pública, Compras y Contrataciones, y Contabilidad; (iii) fortalecer la ampliación de la cobertura de las CUT, incluyendo la coordinación entre la gestión de caja y la

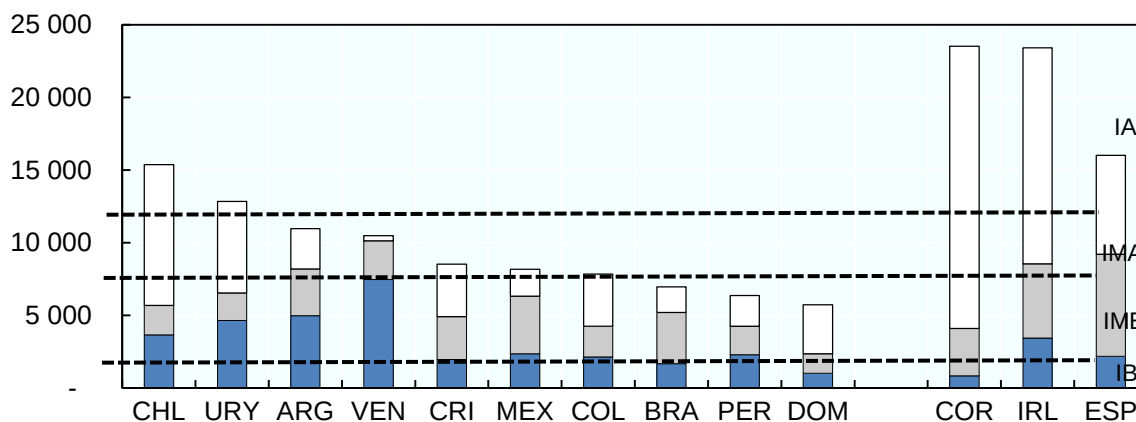
de deuda pública; (iv) apoyar la adopción, armonización y cobertura del sector público de los principios contables IPSAS; (v) apoyar la implementación, fortalecimiento y cobertura de los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales bajo los principios de transparencia, efectividad y eficiencia, con el uso de instrumentos como subastas en reversa, catálogos de precios para la adquisición de bienes genéricos, portales de e-compras; y (vi) fortalecer la transparencia del sector público basada en resultados y la eficiencia en el uso de los recursos.

- c. **Actividades de conocimiento y difusión:** (i) promover las ventajas y beneficios de la adopción integral del PbR y la GpRD, en todas las etapas del ciclo presupuestario; (ii) promover eventos de difusión e intercambio de experiencias y mejores prácticas internacionales en el uso de facturas electrónicas; (iii) realizar seminarios e intercambio de experiencias internacionales en el uso de tecnologías de cruce de datos masivos; (iv) promover eventos para el intercambio de experiencias sobre los aspectos de tributación internacional; (v) difundir los principios contables IPSAS; (vi) promover y difundir los distintos instrumentos utilizados en los procesos de compras y contrataciones gubernamentales, con especial énfasis en los portales de e-compras, subastas en reversa, y catálogos de precios para la adquisición de bienes genéricos; (vii) promover y difundir los instrumentos e indicadores para aumentar la transparencia del sector público; y (viii) promover la compilación y divulgación de las estadísticas fiscales y de contabilidad pública en el sentido y cobertura más amplia posible del sector público.
- 5.10 Las cuatro Dimensiones de Éxito, que guiarán las actividades operativas y analíticas del Sector, permitirían responder a las demandas de los 26 países miembros prestatarios del Banco, tanto a los actores del sector público como del privado. Bajo los principios del trabajo en el Sector presentados en este SFD, el Banco articulará las líneas de acción a través de las Estrategias de País, y las orientará a las necesidades específicas de cada país donde brinde su apoyo. La sumatoria de las políticas, programas, y estudios aquí presentados, tiene como fin principal, avanzar hacia una región donde la política y gestión fiscal contribuya a la mejora en la calidad de vida de todos los ciudadanos. Las prioridades para trabajo del Banco en el sector dependerán de las demandas y circunstancias de cada país en particular. Sin embargo, en términos generales, en el corto plazo y mediano plazo los esfuerzos estarán dirigidos a reforzar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, dadas las actuales circunstancias que afectan a la región, particularmente por la disminución del crecimiento y de los precios de las materias primas. Paralelamente, con una visión de mediano y largo plazo, la prioridad fundamental del sector será la movilización de recursos para el desarrollo económico y la mejora en la eficiencia y calidad del gasto y de la gestión y transparencia en el uso de los recursos¹¹⁸.

¹¹⁸ Estas prioridades son consistentes además, con la iniciativa de Financiamiento para el Desarrollo conformada por los bancos regionales de desarrollo y otros organismos multilaterales del cual el BID forma parte, con el fin de coordinar los objetivos y políticas para el desarrollo. Ver: <http://www.fin4dev.org>.

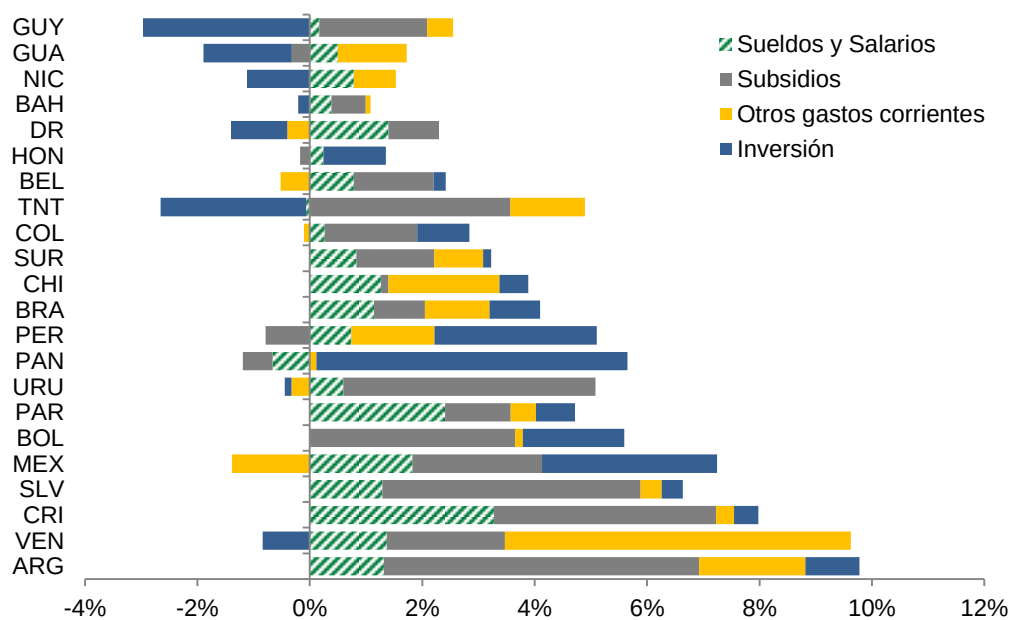
GRÁFICOS Y CUADROS

Gráfico 1. ALC vs Economías Seleccionadas, PIB por Habitante (US\$ de 1990)



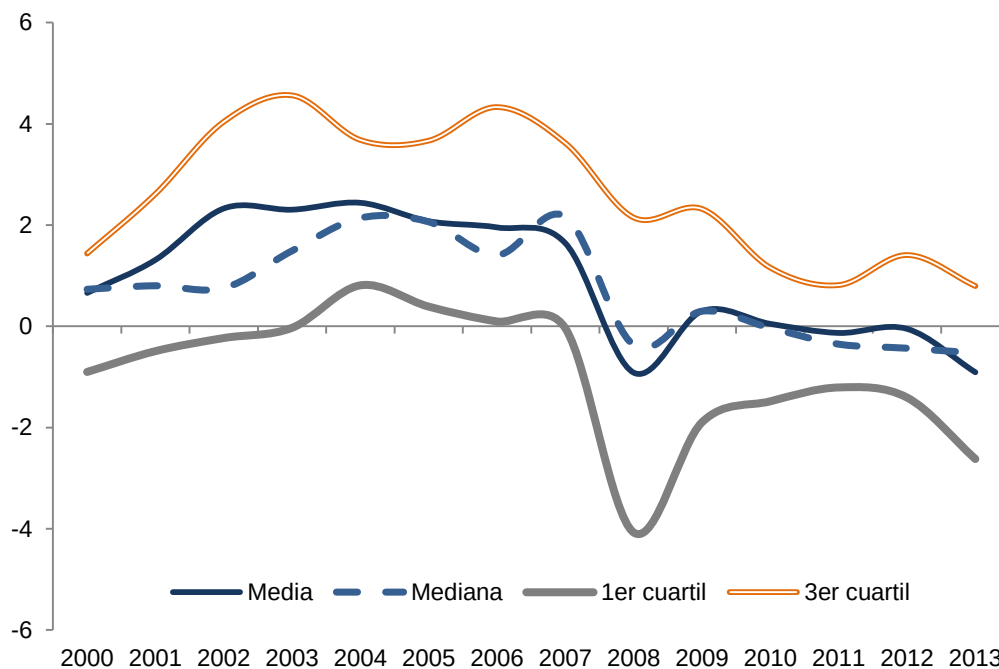
Fuente: OCDE (2015g).

Gráfico 2. Cambios en el Gasto Público Primario 2007-2014 (% del PIB)



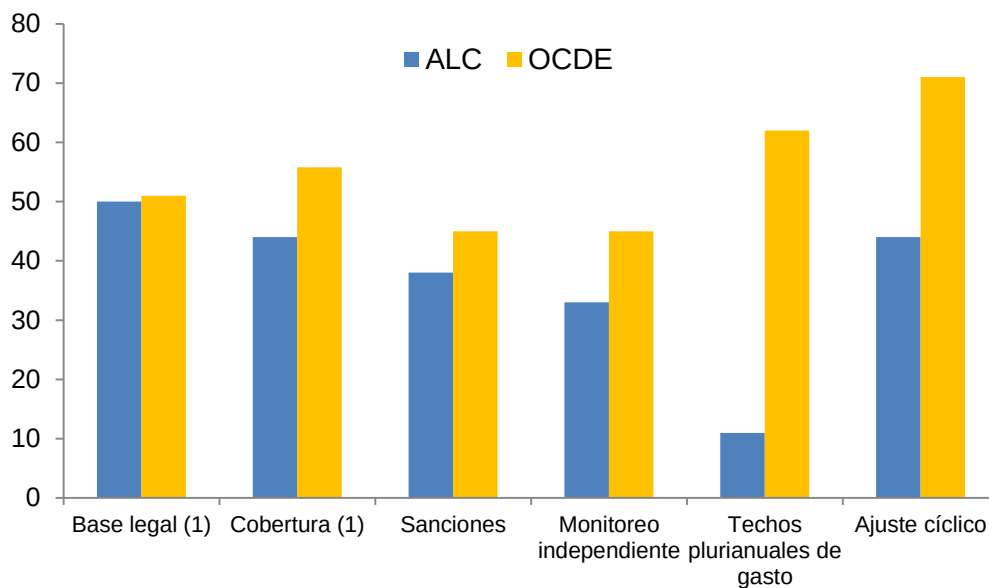
Fuente: BID (2015e).

Gráfico 3. Evolución de los Balances Fiscales Estructurales 2000-2013 en ALC (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a Ardanaz et al. (2015).

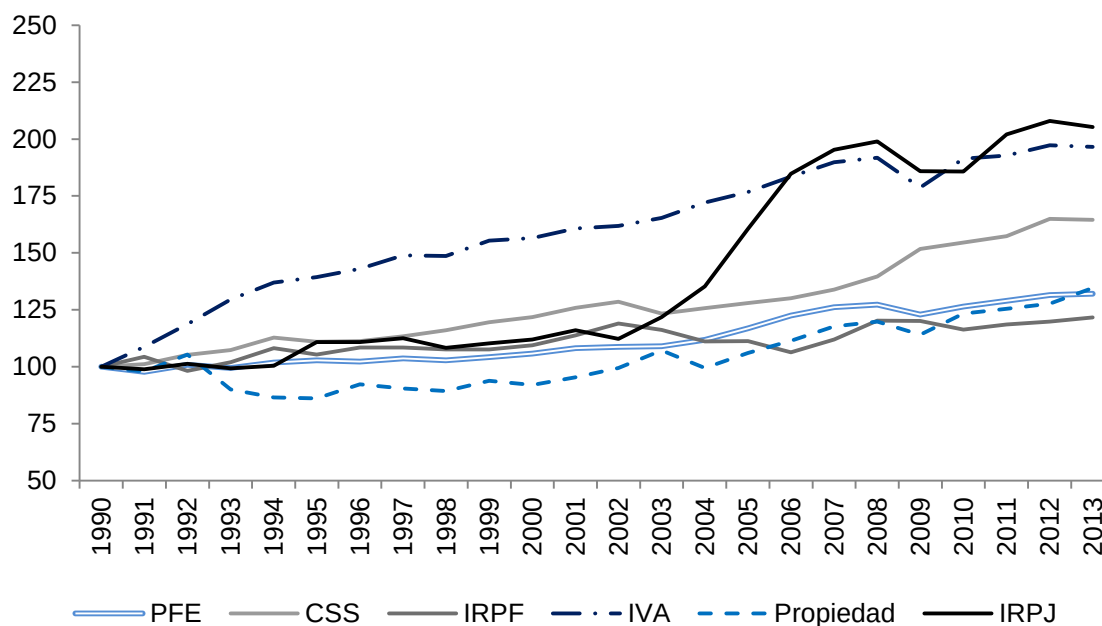
Gráfico 4. Características de las Reglas Fiscales (2014), ALC vs OCDE (% de países)



Fuente: Elaboración propia en base a FMI (2015d).

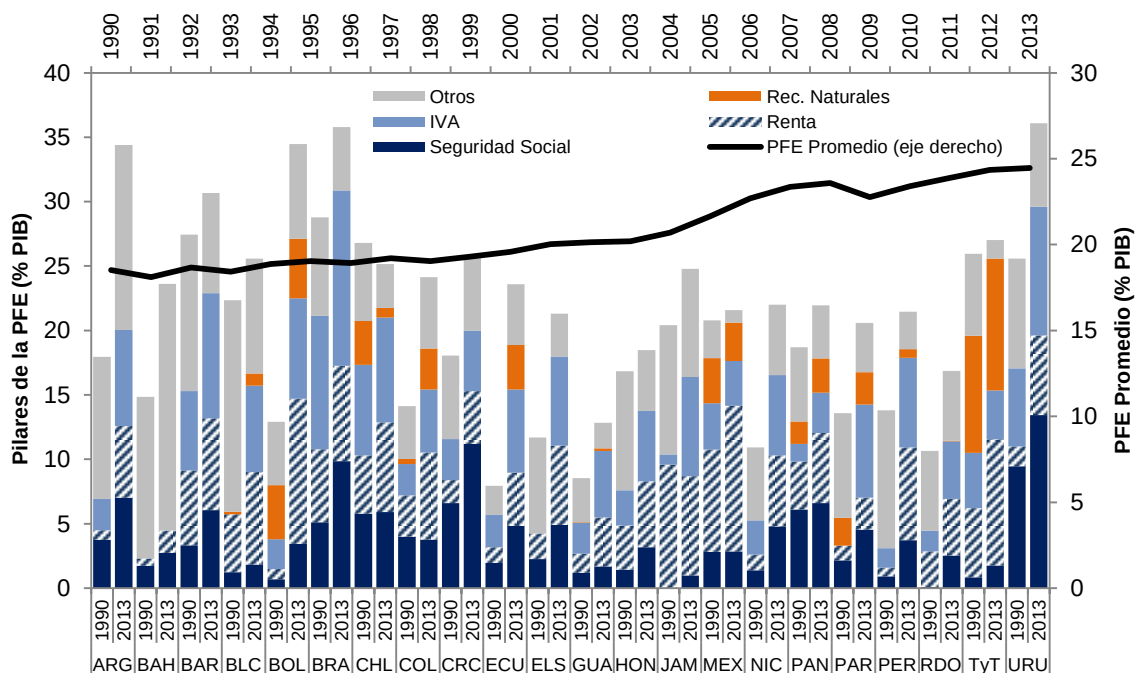
Nota: (1): Índice entre 0 y 1 que captura la fortaleza de la base legal y nivel de cobertura de la regla fiscal (valores más altos indican mayor fortaleza).

**Gráfico 5. Índice de la Presión Fiscal Equivalente (PFE) y Tributos Seleccionados en ALC
(1990 – 2013, índice 1990=100)**



Fuente: Elaboración propia en base a BID/CIAT/CEPAL/OCDE (2015). Índice construido en base a los ratios como % del PIB. PFE: Presión Fiscal Equivalente = ingresos impositivos del gobierno general + aportes y contribuciones obligatorias a los sistemas de seguridad social + ingresos no-tributarios derivados de la explotación de recursos naturales renovables y no renovables; CSS: Contribuciones a la Seguridad Social; IRPF: Impuesto a la Renta de Personas Físicas; IVA: IRPJ: Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas; IVA: Impuesto al Valor Agregado.

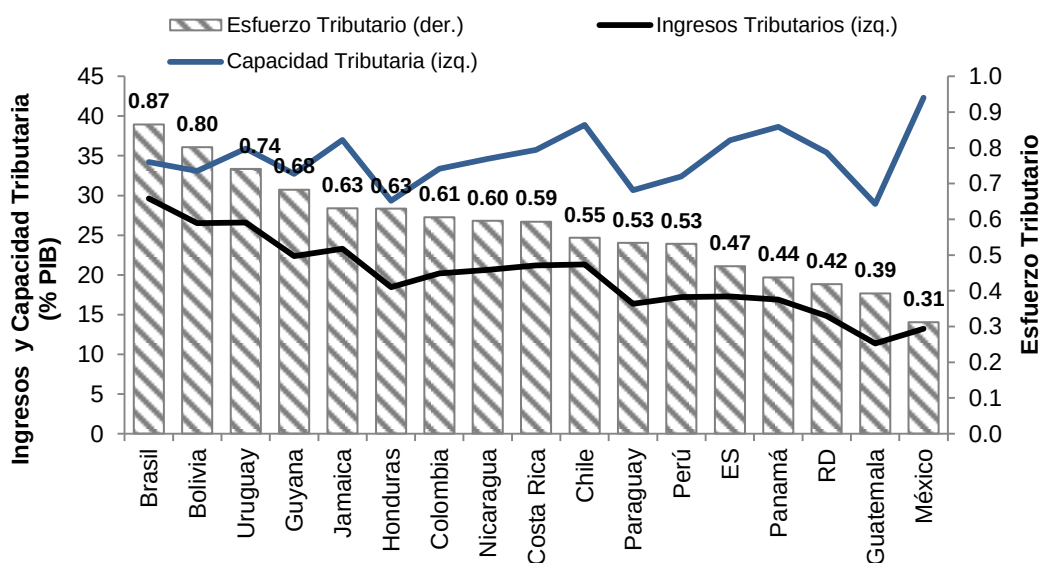
Gráfico 6. Pilares Fiscales Comparados 1990 y 2013 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a BID/CIAT/CEPAL/OCDE (2015).

Nota: Presión Fiscal Equivalente (PFE) = ingresos impositivos del gobierno general + aportes y contribuciones obligatorias a los sistemas de seguridad social + ingresos no-tributarios derivados de la explotación de recursos naturales renovables y no renovables.

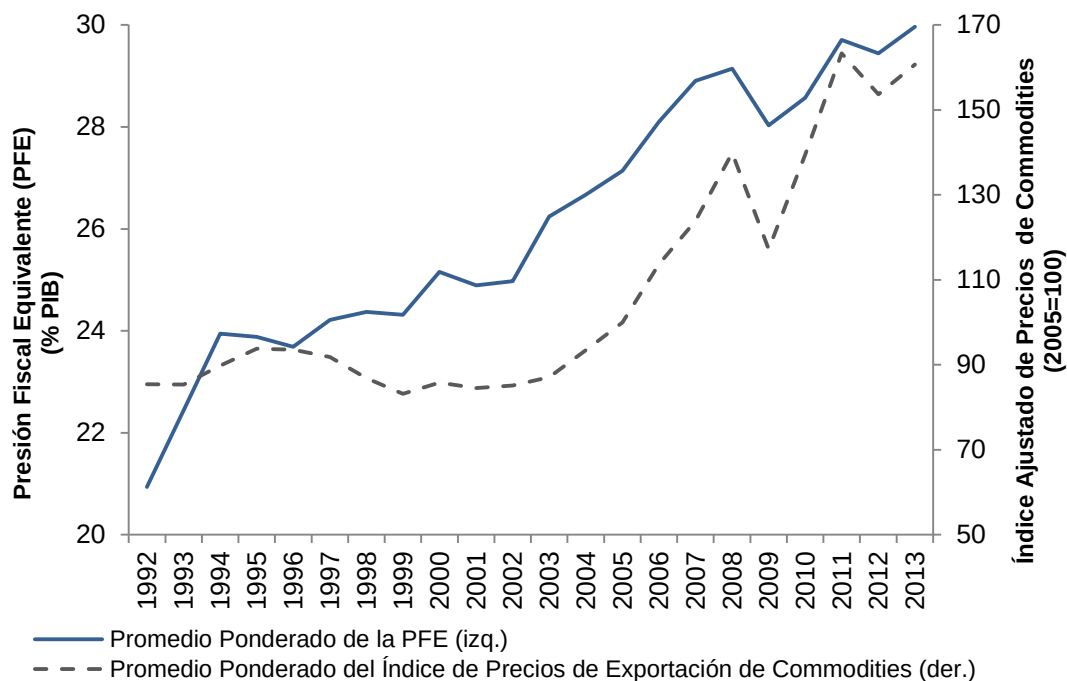
Gráfico 7. Esfuerzo Tributario



Fuente: Fenochietto y Pessino (2013).

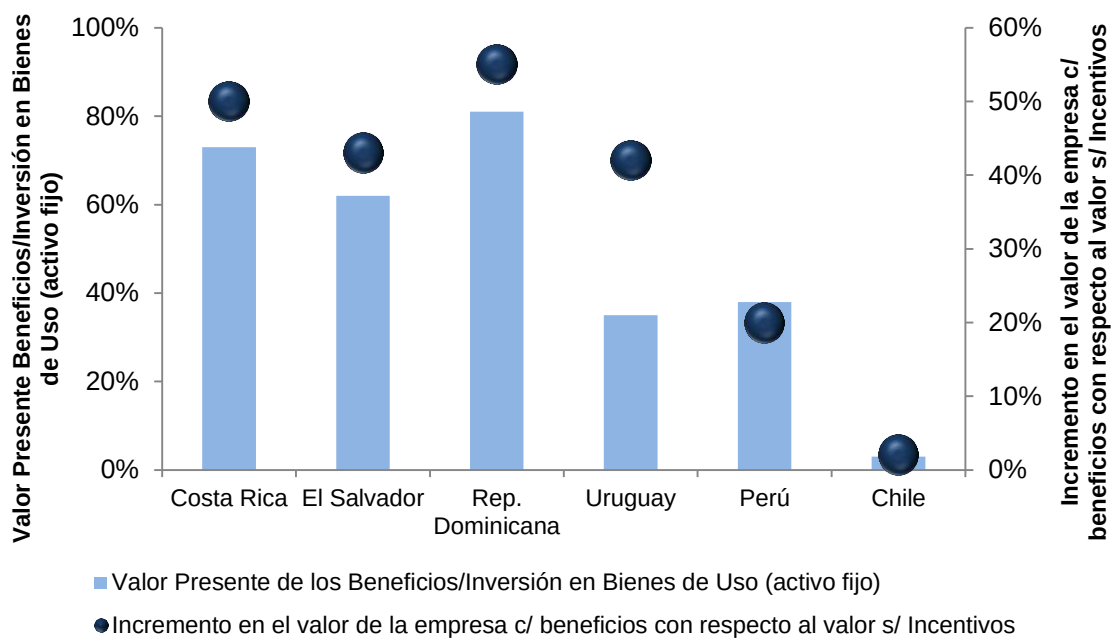
Nota: Considera ingresos tributarios y contribuciones a la seguridad social. Excluye ingresos tributarios por RNNR, si estos representan más de 25% del ingreso tributario total.

Gráfico 8. Relación entre Ingresos Fiscales y Precios Internacionales de Materias Primas



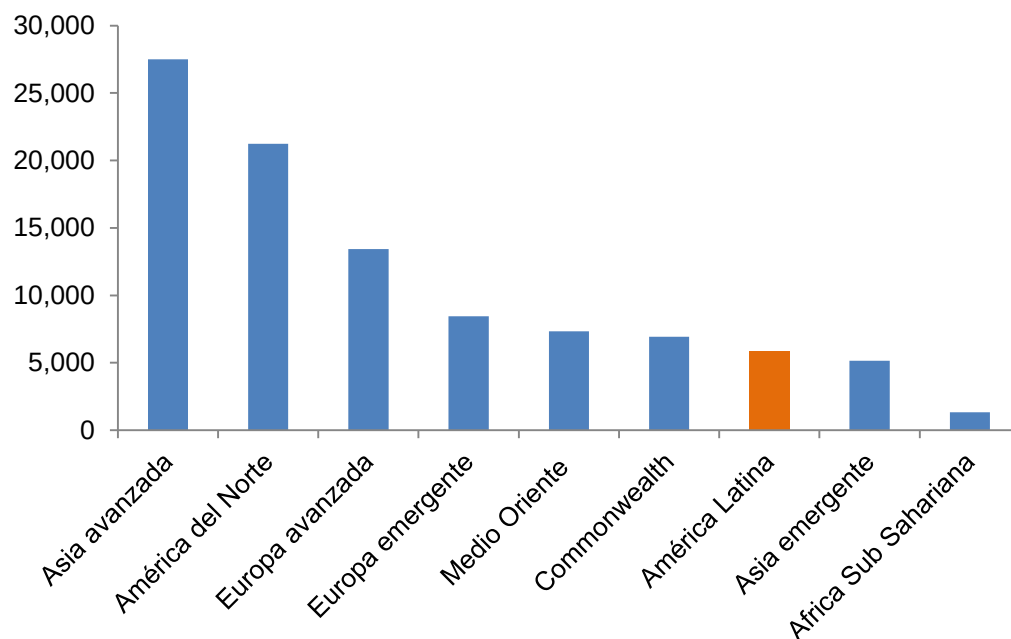
Fuente: Elaboración propia en base a BID/CIAT/CEPAL/OCDE (2015).

Gráfico 9. Generosidad de los Incentivos Fiscales



Fuente: Artana y Templado (2012 y 2015).

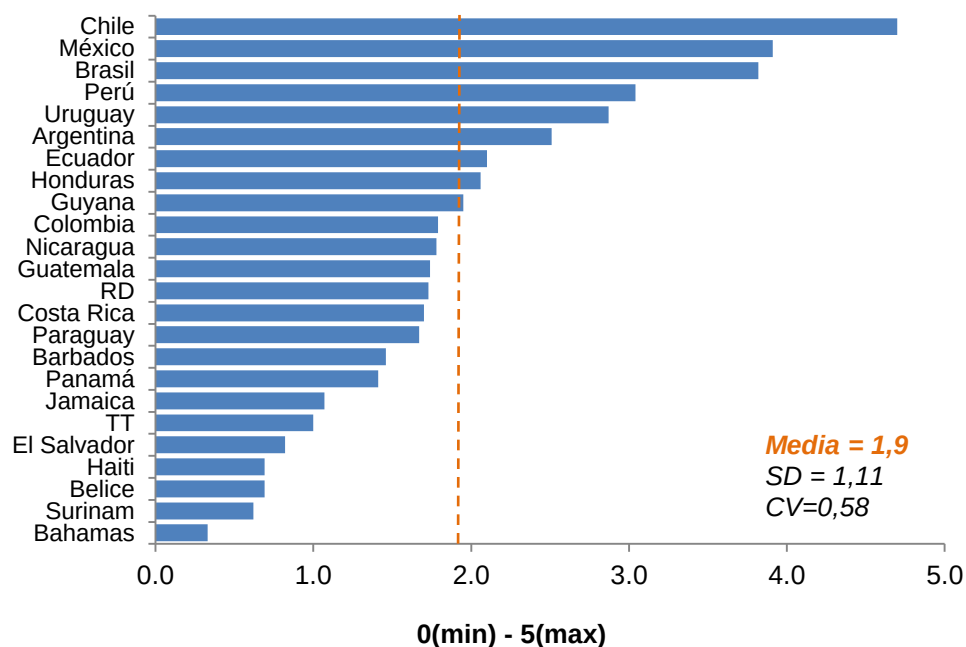
Gráfico 10. Stock de Capital Público Real Per Cápita (US\$ PPA 2005, per cápita)



Fuente: FMI (2014c y 2014f).

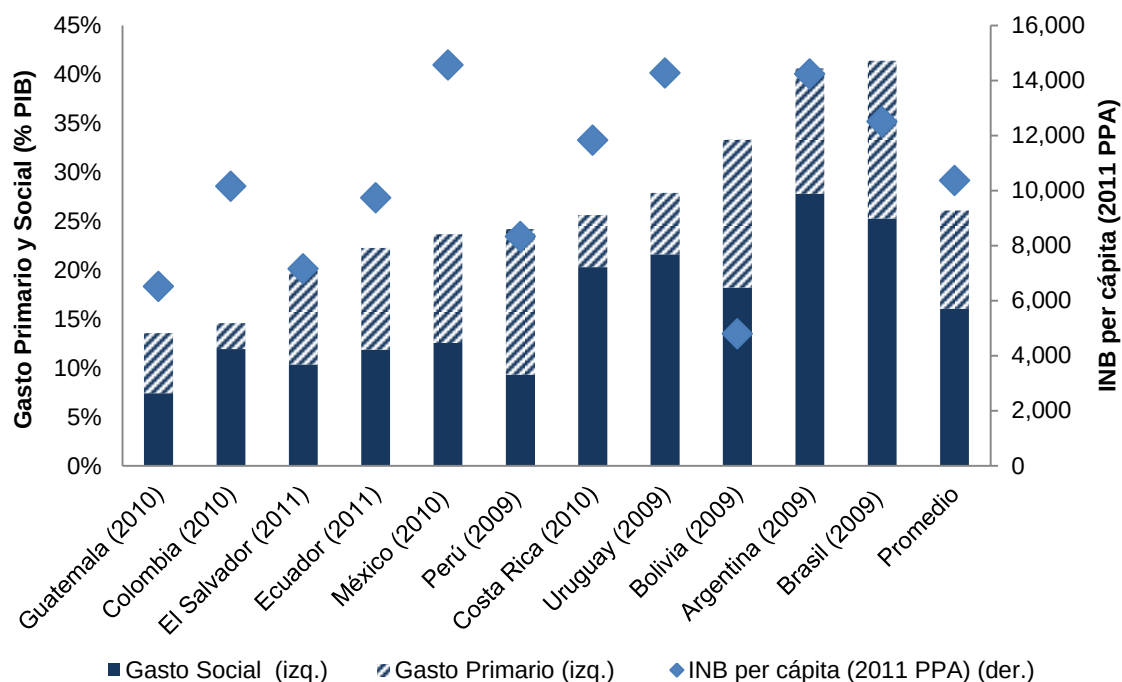
Nota: Se construyeron acumulando el gasto en inversión, bajo el supuesto de un valor inicial del stock de capital y tasas de depreciación.

Gráfico 11. SEP 2013–Pilar 2: Presupuesto por Resultados (escala de 0 a 5)



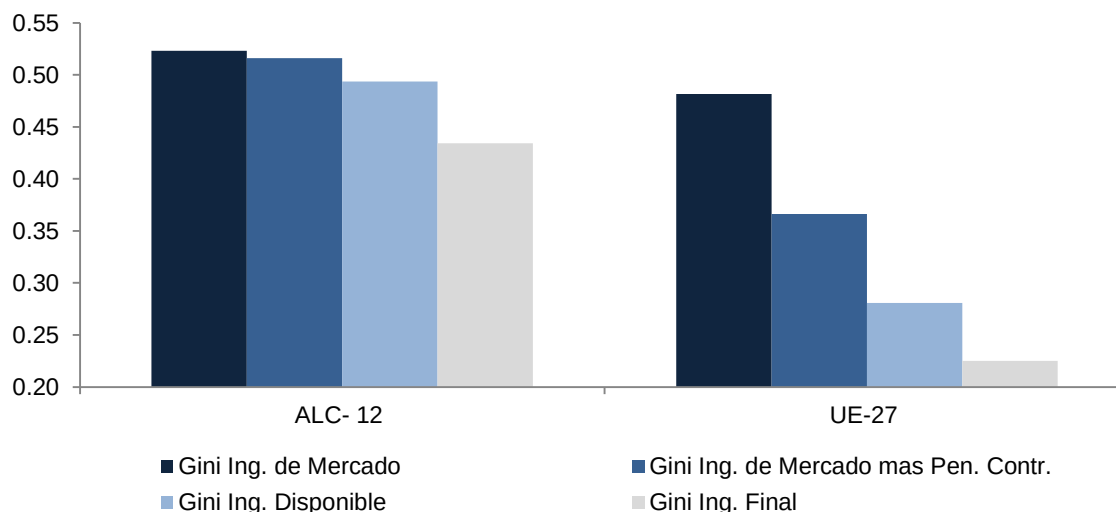
Fuente: BID (2015a).

Gráfico 12. Gasto Social y Primario (% del PIB) en Países Seleccionados de ALC



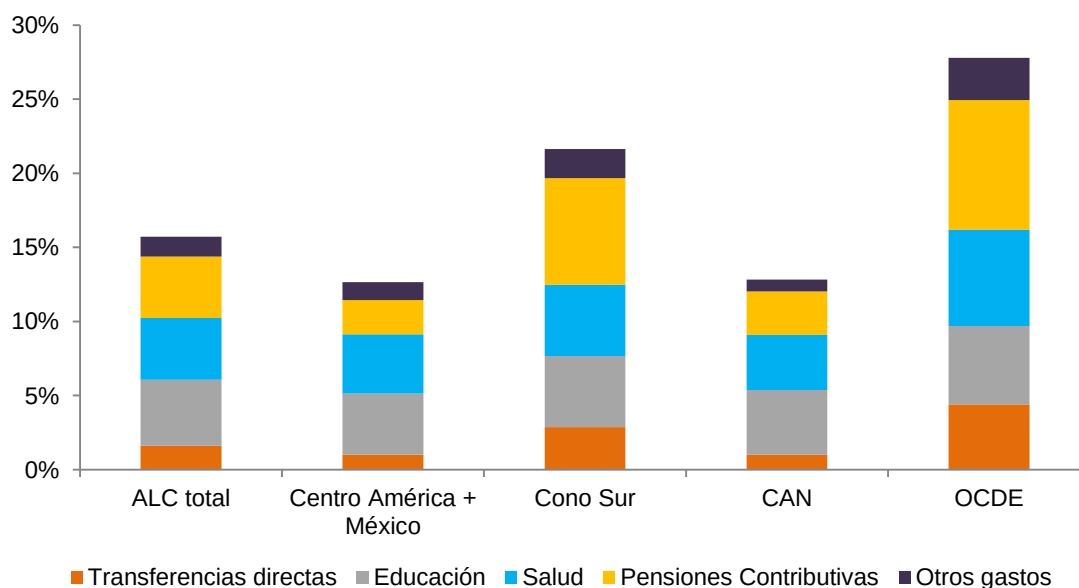
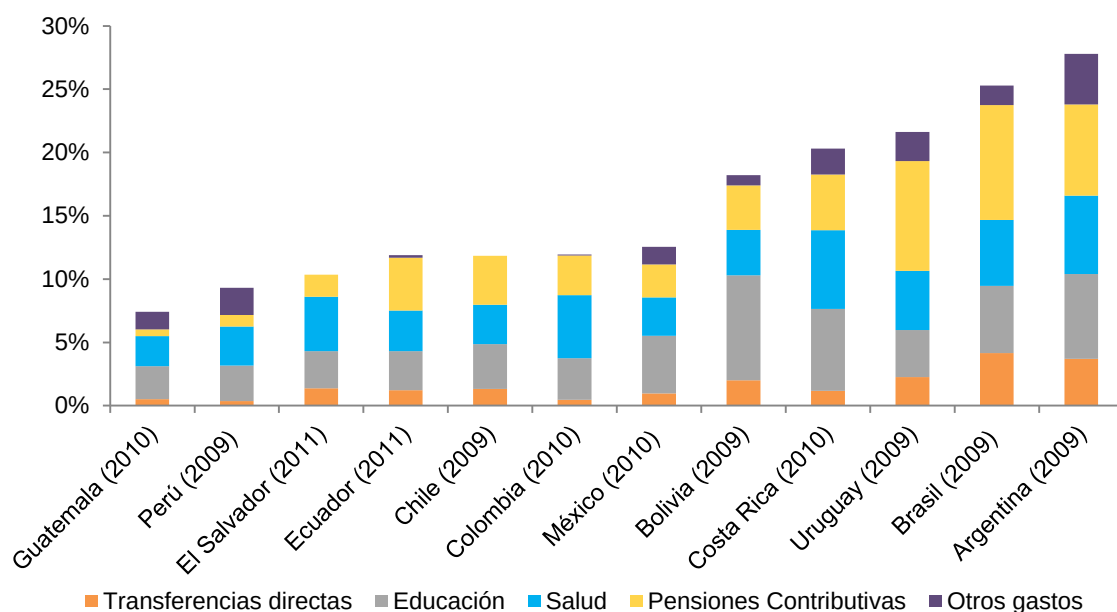
Fuente: Elaboración propia con base en: Argentina: Lustig y Pessino (2014); Bolivia: Paz-Arauco et al. (2014); Brasil: Higgins y Pereira (2014); Chile: Ruiz Tagle y Contreras (2014); Colombia: Meléndez (2014); Costa Rica: Sauma y Trejos (2014); Ecuador: Llerena et al. (2015); El Salvador: Beneke et al. (2014); Guatemala: Cabrera et al. (2014); México: Scott (2014); Perú: Jaramillo (2014); Uruguay: Bucheli et al. (2014) y Lustig (2015a).

Gráfico 13. Efecto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso promedio (Coeficiente de Gini) en países selectos de ALC y el promedio de la UE (Circa 2010, promedio simple)



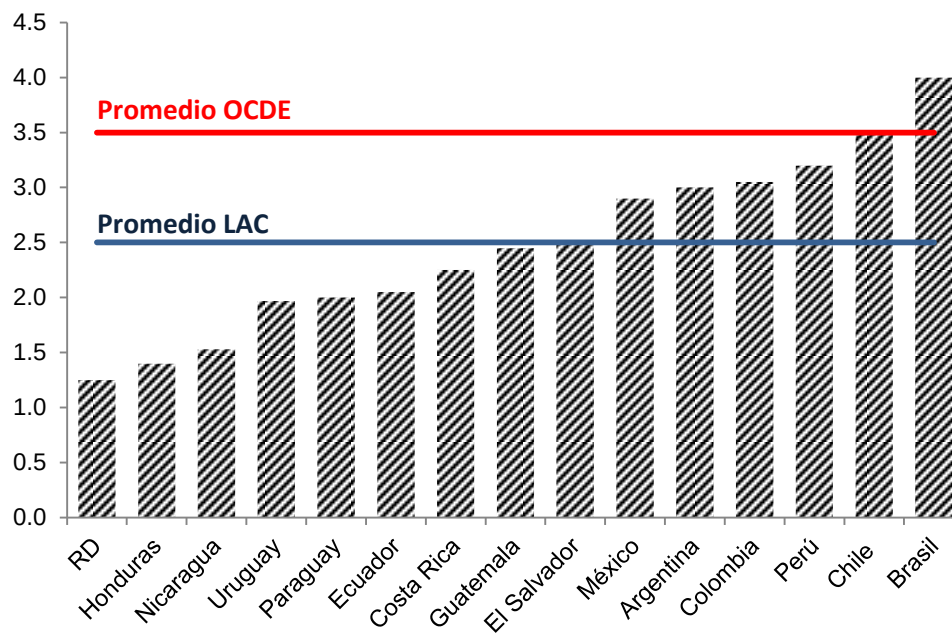
Fuente: Elaboración propia con base en Lustig y Pessino (2014); Lustig (2015a); EUROMOD versión No.G2.0, y OCDE, *Income Distribution Database*.

**Gráfico 14. Composición del gasto social en países selectos de ALC
y el promedio de la OCDE (% del PIB, promedio simple)**
(Ordenado por gasto social/PIB)



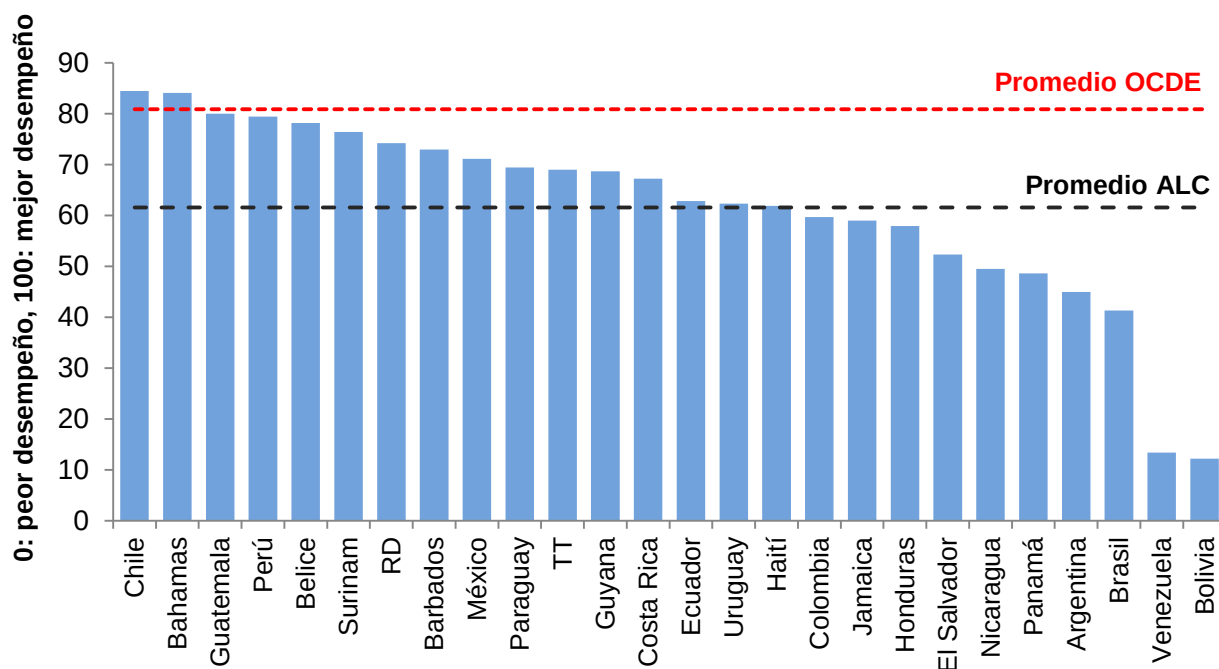
Fuente: Elaboración propia con base en: Argentina: Lustig y Pessino (2014); Bolivia: Paz-Arauco et al. (2014); Brasil: Higgins y Pereira (2014); Chile: Ruiz Tagle y Contreras (2014); Colombia: Meléndez (2014); Costa Rica: Sauma y Trejos (2014); Ecuador: Llerena et al. (2015); El Salvador: Beneke et al. (2014); Guatemala: Cabrera et al. (2014); México: Scott (2014); Perú: Jaramillo (2014); Uruguay: Bucheli et al. (2014), Lustig (2015a) y OCDE Stat. Social Expenditure y Education at a Glance.

Gráfico 15. Índice de Transparencia Fiscal, 2011



Fuente: FMI.

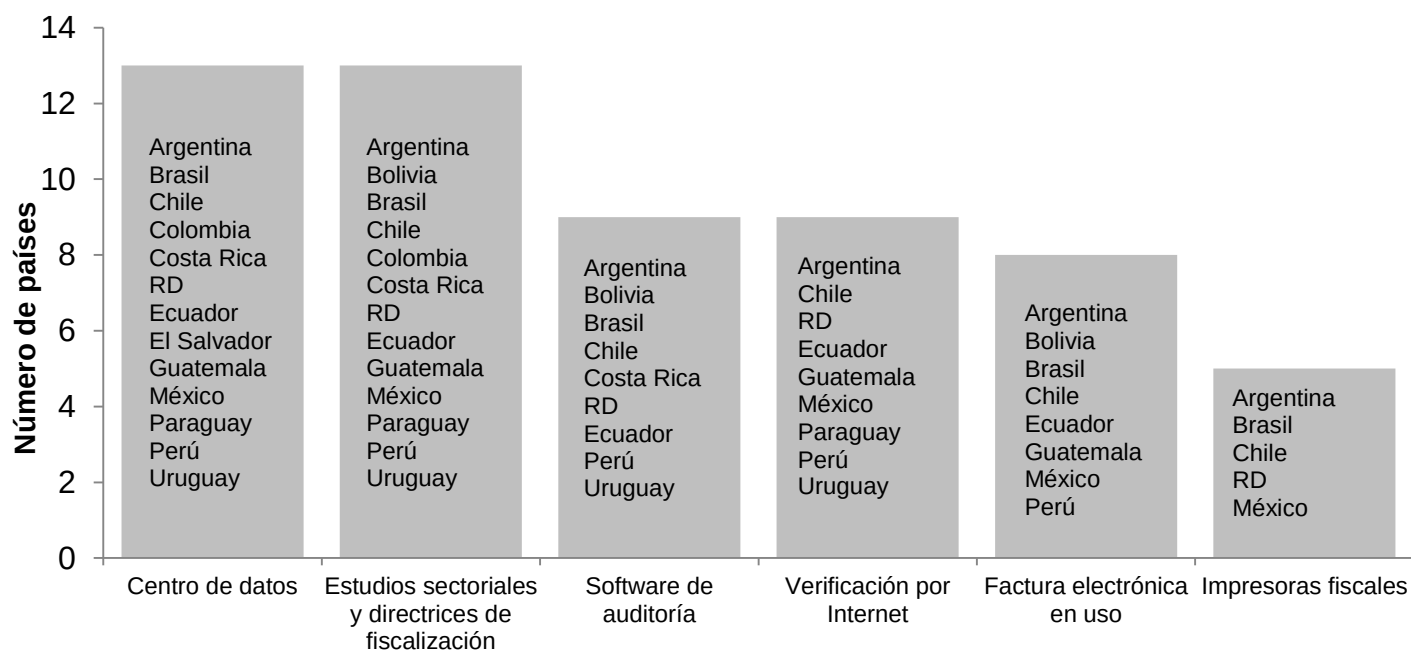
Gráfico 16: Índice de Facilidad de Pago de Impuestos, 2015



Fuente: Banco Mundial, base de datos del Índice de Facilidad para Hacer Negocios (*Doing Business*).

Nota: El Índice de Facilidad de Pago de Impuestos es el promedio simple de tres sub-índices: (i) número de pagos de impuestos, (ii) tiempo que toma el pago de impuestos al año (en horas), y (iii) carga tributaria total como porcentaje de los beneficios empresariales; ello para un rango amplio de impuestos. Los sub-índices están medidos como la distancia de un país al rango definido por los umbrales de peor y mejor desempeño ("distance to frontier"). Los umbrales están determinados *ex-ante*. Para mayor detalle de la metodología ver: <http://espanol.doingbusiness.org/methodology/paying-taxes>.

Gráfico 17: Apoyo Tecnológico a la Administración Tributaria (número de países)



Fuente: Actualización basada en BID (2013c).

Cuadro 1. Gasto Tributario en América Latina^{1/} (% del PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina ^{2/}	2,11	1,98	2,33	2,46	2,59
Bolivia	-	-	-	-	-
Brasil ^{3/}	2,51	3,15	3,02	2,80	3,32
Chile ^{4/}	5,00	4,83	4,69	5,04	4,46
Colombia	3,12	3,20	3,25	n.d.	n.d.
Costa Rica	-	-	5,54	5,52	5,62
Ecuador	n.d.	4,22	4,17	4,67	4,86
El Salvador	-	n.d.	3,40	n.d.	n.d.
Guatemala	8,01	7,87	7,81	7,54	8,39
Honduras	-	-	-	6,18	6,45
México ^{5/}	4,71	3,80	3,60	3,87	3,82
Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá ^{6/}	-	-	-	-	2,27
Paraguay	1,94	1,82	1,90	n.d.	n.d.
Perú	1,96	1,95	2,08	1,84	1,91
Rep. Dominicana	6,41	6,24	5,50	5,11	5,13
Uruguay	5,67	5,74	6,31	6,31	6,40
Venezuela	-	-	-	-	-
Promedio simple	4,14	4,07	4,12	4,67	4,60

Fuente: Pecho (2014).

Nota: 1/Cifras proyectadas, estimadas o ejecutadas, según la disponibilidad de información. 2/Incluye el costo de los beneficios e incentivos que forman parte de regímenes de promoción económica. 3/Sólo considera los gastos tributarios a nivel federal. En ese sentido incluye PIS-PASEP y COFINS pero no ICMS. Incluye CSLL. 4/A partir de 2011 se publica una medición alternativa producto de usar VPN para estimar los gastos tributarios del IRPF. La misma no se ha considerado. 5/No se suma el gasto tributario negativo proveniente de la recaudación del derogado IETU. No se considera el gasto tributario por IEPS por su volatilidad. Incluye subsidio al empleo. 6/Solo incluye ITBMS.

Cuadro 2. PEFA en ALC

Dimensiones	BE 2009	BO 2009	BR 2009	CO 2009	CR 2010	DR 2012	ES 2009	GU 2010	HA 2012	HO 2009	JA 2007	PE 2009	PR 2008	TT 2008	Prom.
1. Credibilidad del presupuesto	2.8	3.3	3.8	2.9	3.6	2.6	2.8	2.6	1.9	3.5	3.3	2.9	3.1	2.9	3.0
Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	3.0	3.0	3.0	4.0	3.0	1.0	2.0	4.0	3.0	4.0	3.0	3.0	2.0	3.0	2.8
Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	4.0	2.0	4.0	3.0	4.0	2.5	3.0	2.0	2.5	3.0	2.0	2.0	3.0	2.0	2.7
Desviaciones de los Ingresos Totales en comparación con el presupuesto original aprobado	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.0	4.0	4.0	1.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.8
Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	1.0	-	4.0	1.5	3.0	3.5	3.0	1.0	1.0	2.5	-	2.5	3.5	3.5	2.7
Clasificación del presupuesto	2.0	4.0	4.0	2.0	4.0	3.0	2.0	2.0	2.0	4.0	4.0	3.0	3.0	2.0	3.0
2. Detalle y transparencia	1.5	2.7	3.7	3.5	3.7	2.4	3.4	3.0	1.5	1.8	2.7	3.9	2.6	3.5	2.9
Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	2.0	2.0	4.0	4.0	4.0	3.0	4.0	4.0	2.0	2.0	2.0	4.0	2.0	3.0	2.8
Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales.	1.5	4.0	4.0	4.0	4.0	2.5	4.0	3.0	1.0	1.5	2.0	4.0	1.5	4.0	3.0
Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	1.0	2.5	4.0	3.0	3.3	2.0	3.5	2.0	2.3	2.0	2.5	4.0	3.5	3.5	3.0
Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	1.0	2.0	2.5	3.5	4.0	1.5	2.5	2.0	1.0	1.5	4.0	3.5	2.0	4.0	2.5
Acceso del público a información fiscal clave	2.0	3.0	4.0	3.0	3.0	3.0	3.0	4.0	1.0	2.0	3.0	4.0	4.0	3.0	3.0
3. Presupuesto basado en políticas	2.3	1.8	3.3	3.3	3.1	2.9	2.8	2.9	1.3	3.3	2.8	3.5	2.8	2.5	2.6
Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	3.0	1.5	4.0	3.0	4.0	3.3	3.0	3.0	1.0	4.0	3.0	4.0	4.0	2.5	3.0
Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	1.5	2.0	2.5	3.5	2.3	2.5	2.5	2.8	1.5	2.5	2.5	3.0	1.5	2.5	2.2
4. Predictabilidad y control en la ejecución de presupuesto	1.9	3.4	3.5	3.0	3.3	3.1	3.2	3.4	1.7	2.7	2.4	3.2	2.4	3.2	2.8
Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	2.5	3.5	4.0	3.0	2.7	3.7	3.0	3.7	2.3	3.0	3.0	3.5	2.5	3.5	3.1
Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	2.0	3.5	3.5	3.0	2.7	3.3	3.0	3.3	1.7	3.0	2.5	4.0	2.0	3.5	2.9
Eficacia en materia de recaudación de impuestos	1.5	3.5	3.5	1.5	3.7	3.0	3.5	3.5	1.3	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	2.3
Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	1.0	2.5	2.5	4.0	4.0	2.7	3.5	3.0	1.7	2.5	1.5	3.5	2.5	3.5	2.5
Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	2.5	4.0	4.0	3.5	3.7	3.0	3.0	3.3	1.3	3.5	3.5	3.5	3.5	4.0	3.3
5. Nómina, compras y adquisiciones y controles internos	1.3	2.0	3.8	2.6	2.6	2.1	3.4	1.8	1.3	2.5	1.6	3.3	2.0	2.1	2.3
Eficacia de los controles de la nómina	1.5	1.5	3.5	2.5	3.3	2.8	4.0	2.0	1.5	2.5	1.5	3.5	1.5	2.5	2.3
Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	1.0	3.0	3.5	3.0	1.3	1.5	3.5	1.7	1.5	3.0	2.0	3.5	3.5	1.5	2.6
Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	1.5	1.5	4.0	3.0	2.7	2.3	3.5	1.7	1.3	2.5	1.5	3.5	1.5	2.5	2.4
Eficacia de la auditoría interna	1.0	2.0	4.0	2.0	3.0	2.0	2.5	1.7	1.0	2.0	1.5	2.5	1.5	2.0	1.9
6. Contabilidad, registro y reportes	1.5	2.0	3.6	3.2	3.3	3.0	3.5	2.5	1.3	3.0	1.9	2.8	2.4	2.6	2.5
Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	2.0	3.0	4.0	-	4.0	3.5	3.5	3.5	1.0	4.0	1.5	3.5	2.5	3.0	2.8
Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	1.0	1.0	4.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.0	1.0	1.0	2.0	1.0	2.0	1.0	1.9
Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	1.5	2.5	4.0	2.5	3.7	3.0	3.5	2.0	1.0	3.5	2.5	2.5	2.5	4.0	2.7
Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	1.5	1.5	2.5	4.0	2.7	2.7	4.0	2.3	2.0	3.5	1.5	4.0	2.5	2.5	2.5
7. Escrutinio externo y auditoría	1.3	1.3	2.5	2.3	3.4	1.9	2.0	2.4	1.7	2.2	2.8	3.2	2.5	2.0	2.1
Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	1.0	1.5	2.5	3.0	3.7	2.7	2.5	3.0	1.0	2.5	2.5	3.5	2.5	3.0	2.3
Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	1.5	1.5	4.0	2.5	3.8	2.0	2.5	2.8	3.0	2.5	3.5	3.5	3.5	1.5	2.5
Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	1.5	1.0	1.0	1.5	2.7	1.0	1.0	1.3	1.0	1.5	2.5	2.5	1.5	1.5	1.5
Promedio	1.8	2.3	3.4	3.0	3.3	2.6	3.0	2.7	1.5	2.7	2.5	3.2	2.5	2.7	2.6

Fuente: PEFA Assessment Portal Data y FMM.

Cuadro 3. Resumen de los Resultados del DEM para el Sector

Año	Número de operaciones	Sección				Promedio DEM anual
		Lógica del programa	Monitoreo y evaluación	Análisis económico	Gestión de riesgo	
2009	14	7,6	5,2	0,7	7,7	6,0
2010	25	7,2	5,0	5,7	7,4	6,3
2011	15	7,3	5,9	8,2	9,3	7,7
2012	17	7,4	6,6	8,7	9,7	8,1
2013	20	8,1	7,8	9,4		8,4
2014	19	8,9	7,4	9,5		8,6

Fuente: Elaboración propia con base a información del OPS, BID.

Cuadro 4: Evolución del Trabajo del Banco en el Sector, 1990-2014
(Número de proyectos por país y montos en millones de US\$)

País	1990-1997		1998-2005		2006-2014		1990-2014	
	Nro. Proyectos	Monto Total	Nro. Proyectos	Monto Total	Nro. Proyectos	Monto Total	Nro. Proyectos	Monto Total
Argentina	6	701	4	2.918	5	641	15	4.260
Bahamas	0	0	0	0	1	33	1	33
Barbados	2	15	1	4	1	5	4	24
Belice	0	0	0	0	2	40	2	40
Bolivia	4	13	9	190	6	285	19	488
Brasil	2	524	3	344	43	3.370	48	4.237
Chile	1	10	4	318	1	48	6	376
Colombia	5	241	4	983	7	838	16	2.062
Costa Rica	2	92	1	65	0	0	3	157
Ecuador	4	48	1	5	4	590	9	642
El Salvador	2	89	0	0	3	405	5	494
Guatemala	1	1	1	20	5	694	7	715
Guyana	1	30	3	48	0	0	4	78
Haití	0	0	3	55	5	110	8	165
Honduras	4	74	4	45	5	172	13	291
Jamaica	2	125	1	16	8	739	11	880
México	2	450	4	1.700	4	2.045	10	4.195
Nicaragua	3	36	5	105	6	203	14	344
Panamá	4	90	2	18	5	750	11	858
Paraguay	3	95	3	20	4	219	10	334
Perú	7	461	11	1.019	10	435	28	1.914
República Dominicana	0	0	2	33	5	1.032	7	1.064
Surinam	0	0	3	40	4	74	7	113
Trinidad y Tobago	3	105	0	0	2	160	5	265
Uruguay	6	197	5	466	11	456	22	1.118
Venezuela	5	115	2	218	0	0	7	333
Total	69	3.513	76	8.629	147	13.342	292	25.484

Fuente: BID (2006b) y análisis propio en función de base de datos de OPS.

Nota: Incluye todos los proyectos con componentes y condiciones en al menos uno de los temas identificados como desafíos de la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta-Ormaechea, S., y J. Yoo. 2012. *Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective*. IMF Working Paper No. WP/ 12/257.
- Acosta-Ormaechea, S., y A. Morozumi. 2013. *Can a Government Enhance Long-Run Growth by Changing the Composition of Public Expenditure?*. IMF Working Paper No. WP/13/162.
- Afonso, A., L. Schuknecht, y V. Tanzi. 2005. *Public Sector Efficiency: An International Comparison*. Public Choice, Vol. 123, Issue 3/4 (June 2005), pp. 321-47.
- Afonso, A., L. Schuknecht, y V. Tanzi. 2010. *Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets*. Applied Economics, Vol. 42, Issue 17, pp. 2147-64.
- Afonso, A., A. Romero, y E. Monsalve. 2013. *Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America*. Discussion Paper No. IDB-DP-279. BID.
- Afonso, A., y J. T. Jalles. 2014. *Fiscal Composition and Long-Term Growth*. Applied Economics, Vol. 46, Issue 3, pp. 349-58.
- Agénor, P. 2010. *A Theory of Infrastructure-led Development*. Journal of Economic Dynamics and Control, Vol. 34, pp. 932-50.
- Aghion, P., y I. Marinescu. 2008. *Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?*. En: "NBER Macroeconomics Annual". D. Acemoglu, K. Rogoff, y M. Woodford, editores. Chicago: University of Chicago Press.
- Aghion, P, y P. Howitt. 1998. *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Alaimo V., Bosch M., Kaplan D., Pagés-Serra C., Ripani L.. 2015. *Empleos para crecer*. BID.
- Akitoby, B., B. Clements, S. Gupta, y G. Inchauste. 2006. *Public Spending, Voracity, and Wagner's Law in Developing Countries*. European Journal of Political Economy, Vol. 22, pp. 908-24.
- Alesina, A., y Perotti, R. 1995. *The Political Economy of Budget Deficits*. IMF Staff Working Paper, No. 42, Issue 1, pp. 1-31.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes, y E. Stein. 1999. *Budget Institutions and Fiscal Performance In Latin America*. IDB Working Paper Series No. 394.
- Alesina, A., y F. Giavazzi (editores). 2013. *Fiscal Policy after the Financial Crisis*. National Bureau of Economic Research publishing.
- Alesina, A., C. Favero, y F. Giavazzi. 2012. *The Output Effects of Fiscal Consolidations*. NBER Working Paper No. 18336.
- Allen, R., y D. Radev. 2006. *Extra-budgetary Funds*. FAD Technical Notes and Manuals. FMI.
- Allen, R., R. Hemming, y B. Potter (editores). 2013. *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave.
- Amarante, V., M. Manacorda, A. Vigorito, y M. Zerpa. 2011. *Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES*. IDB Technical Note No. IDB-TN-453.
- Andrews, M. 2010. *How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa*. RWP 10-018. Cambridge, MA: Kennedy School, Harvard.
- Andrews, M. 2014. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Andrews, M., M. Cangiano, N. Cole, P. de Renzio, P. Krause, y R. Seligmann. 2014. *This is PFM*. CID Working Paper No. 285.

- Antón, A., y J. Leal. 2013. *Aggregate Effects of a Universal Social Insurance Fiscal Reform*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-429.
- Antón, A., F. Hernández y S. Levy. 2012. *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. BID.
- Antón, A. 2014. *The Effect of Payroll Taxes on Employment and Wages under High Labor Informality*. IZA Journal of Labor & Development 2014, 3:20.
- Araújo, G., J. Caporale, S. Stefani, D. Pinto, y A. Caso. 2011. *Is Equity of Access to Health Care Achievable in Latin America?*. Value in Health, Vol. 14, Issue 5, pp. S8-S12.
- Arbelaez, M., L. E. Burman, y S. Zuluaga. 2005. *The Bank Debit Tax in Colombia*. En: "Fiscal Reform in Colombia". R. M. Bird, J. M. Poterba, y J. Slemrod, editores. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ardanaz, M. 2014. *Fiscal Windfalls, Transparency, and the Efficiency of Public Good Provision: Evidence from Brazilian Local Governments*. En: "Transparent Governance in the Age of Abundance". J. C. Vieyra, y M. Masson, editores. BID.
- Ardanaz, M., A. Corbacho, A. Gonzáles, y N. Tolsa Caballero. 2015. *Structural Balances in Latin America and the Caribbean. New Dataset and Estimations*. IDB Working Paper No. IDB-WP-579.
- Arizala, F., C. Castro, E. Cavallo, y A. Powell. 2010. *Debt Sustainability Fan Charts: combining multivariate regression analysis and external forecasts*. BID.
- Artana, D., e I. Templado. 2012. *Incentivos Tributarios a la Inversión: ¿Qué nos dicen la Teoría y la Evidencia Empírica sobre su Efectividad?* Trabajo realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Artana, D., e I. Templado. 2015. *La Eficacia de los Incentivos Fiscales. El Caso de las Zonas Francas de Exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana*. Documento para Discusión del BID No. IDB-DP-377.
- Arze del Granado, J., D. Coady, y R. Gillingham. 2012. *The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries*. World Development, Vol. 40, Issue 11, pp. 2234-48.
- Attanasio, O., y G. Weber. 2010. *Consumption and saving: models of intertemporal allocation and their implications for public policy*. Journal of Economic Literature, Vol. 48, pp. 693–751.
- Azevedo, V., C. Bouillon, y I. Irrarazaval. 2011. *La Efectividad de las Redes de Protección Social: el Rol de los Sistemas Integrados de Información Social en Seis Países de América Latina*. Notas Técnicas del BID No. IDB-TN-233.
- Balassone, F., y M. Francese. 2004. *Cyclical Asymmetry in Fiscal Policy, Debt Accumulation and the Treaty of Maastricht*. Bank of Italy, Temi di Discussione, No. 531.
- Baldacci, E., J. McHugh, y I. Petrova. 2011. *Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A proposed Set of Indicators*. IMF Working Paper No. WP/11/94.
- Baldacci, E., I. Petrova, N. Belhocine, G. Dobrescu, y S. Mazraani. 2011. *Assessing Fiscal Stress*. IMF Working Paper No. WP/11/100.
- Bandiera, O., A. Prat, y T. Valletti. 2009. *Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment*. The American Economic Review, Vol. 99, No. 4 (September 2009), pp. 1278-1308.
- Barbiero, O., y B. Cournède. 2013. *New Econometric Estimates of Long-term Growth Effects of Different Areas of Public Spending*. OECD Economics Department Working Papers No. 1100. OCDE.

- Bargain, O., K. Orsini, y A. Peichl. 2014. *Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States New Results*. Journal of Human Resources, Vol. 49, Issue 3, pp. 723-838.
- Barreix, A., J. Roca, y L. Villela. 2006. *La Equidad Fiscal en los Países Andinos*. DFID/BID/CAN.
- Barreix, A., M. Bès, y J. Roca. 2009. *Política Fiscal y Equidad. Estimación de la Progresividad y Capacidad Redistributiva de los Impuestos y el Gasto Público Social en los Países de la Comunidad Andina: Resumen Ejecutivo*. DFID/BID/CAN.
- Barreix, A., M. Bès, y J. Roca. 2012. *Resolviendo la Trinidad Imposible de los Impuestos al Consumo. El IVA Personalizado*. En: "Reforma Fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?". A. Bárcena y N. Serra, editores. CEPAL.
- Barreix, A., y F. Velayos. 2013. *Hacia una Nueva Tributación Internacional. Una Visión desde América Latina y el Caribe*. Tribuna Fiscal: Revista Tributaria y Financiera, No. 266 (2013), pp. 9-20.
- Barreix, A., J. C. Benitez, M. Bès, M. Pecho, y F. Velayos. 2013. *Estimando la Verdadera Presión Fiscal en América Latina y el Caribe: Concepto, Desarrollo y Comparaciones Internacionales*. Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- Barrios, S., y A. Schaechter. 2008. *The Quality of Public Finances and Economic Growth*. European Economy Economic Papers No. 337.
- Barrios, S., y A. Schaechter. 2009. *Gauging by Numbers: a First Attempt to Measure the Quality of Public Finances in the EU*. European Economy Economic Papers No. 382.
- Barro, R. 2003. *Determinants of Economic Growth in a Panel of Countries*. Annals of Economics and Finance, Vol. 4, pp. 231-74.
- Barro, R., y J. Lee. 2010. *A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010*. Journal of Development Economics, Vol. 104, pp.184-98
- Baunsgaard, T., y A. Symansky. 2009. *Automatic Fiscal Stabilizers*. IMF Staff Position Note No. SPN/09/23.
- Baunsgaard, T., M. Villafuerte, M. Poplawski-Riveiro, y C. Richmond. 2012. *Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries*. IMF Staff Discussion Note No. SDN/12/04.
- Becker, G. 1964. *Human capital*. Columbia University Press.
- Becker, G.1995. *Human Capital and Poverty Alleviation*. Working papers HROWP 52. BM.
- Becker, G., y K. Murphy. 2007. *The Upside of Income Inequality*. American: A Magazine of Ideas, Vol. 1, Issue 4, pp. 20-23.
- Beneke, M., N. Lustig, y J. Oliva. 2014. *El Impacto de los Impuestos y el Gasto Social en la Desigualdad y la Pobreza en El Salvador*. Commitment to Equity Working Paper No. 26 y CEQ Master Workbook: El Salvador.
- Bergh, A., y M. Henrekson. 2011. *Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence*. Research Institute of Industrial Economics IFN Working Paper No. 858.
- Bergh, A., y M. Henrekson. 2015. *Government Size and Growth: A Rejoinder*. Forthcoming Journal of Economic Surveys.
- Bernal, R., M. Eslava, y M. Melendez. 2015. *Taxing Where You Should. Formal Employment and Corporate Income vs. Payroll Taxes in the Colombian 2012 Tax Reform*. Versión final, 20 de Agosto de 2015.
- BID. 2006a. *El Estado de las Reformas del Estado en América Latina*. E. Lora, editor. BID
- BID. 2006b. *Evaluación del Rol del BID en el Sector Fiscal*. RE-317-2, OVE, BID.
- BID. 2007. *Living with Debt. How to Limit the Risks of Sovereign Finance*. E. Borensztein, E. Levy-Yeyati, y U. Panizza, coordinadores. BID.

- BID. 2010. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. C. Pagés, editora. BID
- BID. 2013a. *Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda*. GN-2732-3. BID.
- BID. 2013b. *Documento de Marco Sectorial de Trabajo*. GN-2741-3. BID.
- BID. 2013c. *Recaudar no Basta: Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo*. A. Corbacho, V. Fretes Cibils, y E. Lora, editores. BID.
- BID. 2013d. *Replantear las Reformas: cómo América Latina y el Caribe puede escapar del menor crecimiento global*. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2013. A. Powell, coordinador. BID.
- BID. 2013e. *Resistiendo el Canto de las Sirenas Financieras en Centroamérica: Una Ruta hacia un Gasto Eficiente con más Crecimiento*. A. Izquierdo, R. Loo-Kung y F. Navajas, coordinadores. BID.
- BID. 2013f. *Documento de Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano*. GN-2708-2.
- BID. 2014a. *¿Cómo Repensar el Desarrollo Productivo? Políticas e Instituciones Sólidas para la Transformación Económica*. G. Crespi, E. Fernández-Arias, y E. Stein, editores. BID.
- BID. 2014b. *La Recuperación Global y la Normalización Monetaria*. Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2014. A. Powell, coordinador. BID.
- BID. 2014c. *Documento de Marco Sectorial de Agua y Saneamiento*. GN-2781-3. BID.
- BID. 2014d. *Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia*. GN-2771-3. BID
- BID. 2014e. *El Potencial Oculto. Factores Determinantes y Oportunidades del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina*. J. Bonet, A. Muñoz, y C. Pineda Mannheim, editores. BID.
- BID. 2014f. *Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza*. GN-2784-3.
- BID. 2015a. *Construyendo Gobiernos Efectivos: Logros y Retos de la Gestión Pública para Resultados en América Latina y el Caribe*. J. Kaufmann, M. Sanginés, y M. García Moreno, editores. BID.
- BID. 2015b. *Decentralizing revenues in Latin America – Why and how*. V. Fretes Cibils, y T. Ter-Minassian, editores. BID.
- BID. 2015c. *Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales*. GN-2813-3. BID.
- BID. 2015d. *Documento de Marco Sectorial de Género y Diversidad*. GN-2800-3. BID.
- BID. 2015e. *El Laberinto: Cómo América Latina y el Caribe pueden Navegar la Economía Global*. Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2015. A. Powell, coordinador. BID.
- BID. 2015f. *Gestión Financiera Pública en América Latina: La Clave de la Eficiencia y la Transparencia*. C. Pimenta y M. Pessoa, editores. BID.
- BID. 2015g. *¿Socios o Acreedores? Atracción de inversión extranjera y desarrollo productivo en Mesoamérica y República Dominicana*. S. Auguste, M. Cuevas, y O. Manzano, editores. BID.
- BID. 2015h. *Informe Anual 2013-2014 Oficina de Evaluación y Supervisión*. BID.
- BID. 2015i. *Gender Equity in Taxation in Latin America and the Caribbean*. En elaboración.
- BID/CIAT/CAPTAC-DR. 2012. *Estado de la Administración Tributaria en América Latina: 2006-2010*. BID/CIAT/CAPTAC-DR

- BID/CIAT/CEPAL/OCDE. 2015. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2013*. BID/CIAT/CEPAL/OCDE.
- BID/GIZ/CIAT. 2015. *Modelo de Código Tributario del CIAT. Un Enfoque Basado en la Experiencia Iberoamericana*. BID/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)/CIAT.
- Birdsall, N. 2007. *Inequality Matters: Why Globalization Doesn't Lift all Boats*. Boston Review.
- Birdsall, N., A. De La Torre, y R. Menezes. 2008. *Fair growth: Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority*. Center for Global Development.
- Bitran E., S. Nieto-Parra S., y J. Robledo 2012. *Opening the black box of contract renegotiations: an analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru*. Draft Renegotiations in Chile, Peru and Colombia. Mimeo.
- Blanchard, O. J., G. Dell'Ariccia, y P. Mauro. 2010. *Rethinking Macro Policy*. IMF Staff Position Note No. SPN/10/03.
- Bloch, D., y F. Fall. 2015. *Government debt indicators: Understanding the data*. OECD Economics Department Working Papers. No. 1228.
- BM. 2002. *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, H. Polackova, y A. Schick, editors. BM.
- BM. 2007. *Budgeting and Budgetary Institutions*. A. Shah, editor. BM.
- BM. 2010. *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. V. Foster, y C. Briceño-Garmendia, editores. BM.
- BM. 2012. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks*. Directions in Development No. 73514, Public Sector Governance. Banco Mundial.
- BM. 2014. *Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean*. World Bank LCSP Poverty and Labor Brief No. 6.
- Bornhorst, F., S. Gupta, y J. Thornton. 2009. *Natural Resource Endowments and the Domestic Revenue Effort*, European Journal of Political Economy, Vol. 25, pp. 439–46.
- Bosch, M., R. Maldonado, y N. Shady. 2013. *The Effects of the "Bono de Desarrollo Humano" on the Labor Market*. En proceso.
- Bosch, M., A. Melguizo, y C. Pagés, 2013. *Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe*. BID.
- Bossert, T., N. Blanchet, S. Sheetz, D. M. Pinto, J. Cali, y R. Perez-Cuevas. 2014. *Comparative Review of Health System Integration in Selected Countries in Latin America*. BID.
- Bova E., N. Carcenac, y M. Guerguil. 2014. *Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World*. IMF Working Paper No. WP/14/122.
- Brauner, Y., y M. Stewart (editores). 2013. *The future of tax incentives for developing countries*. En: "Tax, Law and Development". E. Elgar, publishing.
- Bruns, B., y J. Luque. 2014. *Great teachers: how to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. World Bank.
- Bruns, B., D. Filmer, y A. Patrinos. 2011. *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*. BM.
- Budina N., Polackova Bixi, y T. Irwin. 2007. *Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing Fiscal Risk*, World Bank Working Paper No. 114.
- Buiter, W. H. 1983. *Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design*. IMF Staff Papers Vol. 30, Issue 2, pp. 306-349.

- Buiter, W. H. 1985. *A Guide to Public Sector Debt and Deficits*. Economic Policy Vol. 1, Issue 1, pp. 13-79.
- Buiter, W. H. 1990. *The Arithmetic of Solvency*. En: "Principles of Budgetary and Financial Policy". Cambridge, MA.: MIT Press.
- Bulutoglu, K. 1995. *Tributación Presuntiva*. En: Manual de Política Tributaria. P. Shome, editor. FMI.
- Busso, M., M. Fazio, y S. Levy. 2012. *(In) Formal and (Un) Productive: the Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico*. IDB Working Paper No. IDB-WP-341.
- Cabrera, M., N. Lustig, y H. Morán. 2014. *Fiscal Policy, Inequality and the Ethnic Divide in Guatemala*. Commitment to Equity Working Paper No. 20 y CEQ Master Workbook: Guatemala.
- CAF. 2012. *Finanzas Públicas para el Desarrollo: Fortaleciendo la Conexión entre Ingresos y Gastos*. CAF.
- Calderón, C., y R. Fuentes. 2013. *Government Debt and Economic Growth*. IDB Working Paper No. IDB-WP-424.
- Calderón, C., y L. Servén. 2008. *Infrastructure and Economic Development in Sub-Saharan Africa*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4712.
- Calderón, C., y L. Servén. 2010. *Infrastructure in Latin America*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5317.
- Canavire-Bacarreza, G., J. Martinez-Vazquez, y V. Vulovic. 2013. *Taxation and Economic Growth in Latin America*. IDB Working Paper No. IDB-WP-431.
- Cangiano, M. J. Harris, A. Jiménez de Lucio, A. Khan, M. Poplawski-Ribeiro, y A. Weber. 2014. *Portugal Fiscal Transparency Evaluation*. IMF Country Report No. 14/306.
- Carranza, L., C. Daude, y A. Melguizo. 2011. *Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?* OECD Development Centre Working Paper No. 301.
- Castro, L., y C. Scartascini. 2013. *Tax Compliance and Enforcement in the Pampas. Evidence from a Field Experiment*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-472.
- Cavallo, E., y C. Daude. 2008. *Public Investment in Developing Countries: a Blessing or a Curse?*. IDB Working Paper No. IDB-WP-648.
- Cebotari, A. 2008. *Contingent Liabilities: Issues and Practice*. IMF Working Paper No. 08/245.
- Cebotari, A., J. Davis, L. Lusinyan, A. Mati, P. Mauro, M. Petrie, y R. Velloso. 2009. *Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management*. FMI.
- Celasun, O., X. Debrun, y J. Ostry. 2006. *Primary Surplus Behavior and Risks to Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries: A 'Fan-Chart' Approach*. IMF Working Paper No. WP/06/67.
- Celasun, O., F. Grigoli, K. Hojo, J. Kaspoli, A. Klemm, y M. Moreno-Badia. 2015. *Fiscal policy in Latin America: lessons and legacies of the global financial crisis*. IMF Staff Discussion Note No. SDN/15/06.
- CEPAL. 2008. *Planificar y presupuestar en América Latina*. En: "Planificar y Presupuestar en América Latina". R. Martner, editor. CEPAL.
- CEPAL. 2009. *La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de enero de 2009*. CEPAL.
- CEPAL. 2011. *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

- CEPAL. 2012. *Cambio Estructural para la Igualdad: Una Visión Integrada del Desarrollo*. CEPAL.
- CEPAL. 2013. *Panorama Social de América Latina 2013*. CEPAL.
- CEPAL. 2014a. *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- CEPAL. 2014b. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014. Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas*. CEPAL.
- CEPAL. 2015a. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. CEPAL.
- CEPAL. 2015b. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y Espacios de Políticas*. CEPAL.
- CEPAL y GTZ. 2010. *Evasión y equidad en América Latina*. J. C. Gómez Sabaíni, J. P. Jiménez, y A. Podestá, compiladores. CEPAL y GTZ.
- Céspedes, L., y A. Velasco. 2014. *Was this time different? Fiscal policy in commodity republics*. *Journal of Development Economics*, Vol. 106, pp. 92–106.
- Cetrángolo, O., y J. C. Gómez Sabaini. 2007. *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición directa en América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 60. CEPAL.
- Cetrángolo, O., J. C. Gómez Sabaini, y P. Velasco. 2012. *Los caminos alternativos elegidos para aumentar el nivel de carga tributaria en los países de la región*. BID. Documento mimeografiado.
- Chisari, O., y S. Miller. 2015. *CGE Modelling The relevance of alternative structural specifications for the evaluation of carbon taxes' impact and for the integrated assessment of climate change effects: Simulations for economies of Latin America and the Caribbean*. IDB Technical Note No. IDB-TN-740.
- Clements, B., C. Faircloth, y M. Verhoeven. 2007. *Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues*. IMF Working Paper No. WP/07/21.
- Coady, D., R. Gillingham, R. Ossowski, J. Piotrowski, S. Tareq, y J. Tyson. 2010. *Petroleum Product Subsidies: Costly, Inequitable, and Rising*. IMF Staff Position Note No. SPN/10/05.
- Comisión Europea. 2008. *Public Finances in EMU 2008*. Comisión Europea.
- Comisión Europea. 2009. *Public Finances in EMU 2009*. Comisión Europea.
- Comisión Europea. 2012a. *The 2012 Aging Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*. European Economy No. 2/2012.
- Comisión Europea. 2012b. *Fiscal Sustainability Report*. European Economy No. 8/2012.
- Comisión Europea. 2014. *Assessing Public Debt Sustainability in EU Member States: A Guide*. European Economy Occasional Papers No. 200.
- Congressional Budget Office (CBO). 2007. *The Long-Term Outlook for Health Care Spending*. Publication No. 3085. CBO.
- Conti, G., y J. Heckman, 2012. *Early childhood development: Creating healthy communities with greater efficiency and effectiveness*. Investing in What Works for America's Communities: Essays on People, Place & Purpose.
- Corbacho, A., L. Medina, y C. Caceres. 2010. *Structural breaks in fiscal performance: did Fiscal responsibility laws have anything to do with them?*. IMF Working Papers No. WP/10/248.
- Corak, M. 2013. *Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility*. IZA Discussion Paper Series No. 7520.

- Cord, L. 2014. *Inequality Stagnation in Latin America in the Aftermath of the Global Financial Crisis*. World Bank Policy Research Working Paper No. 7146.
- Cordes, T., T. Kinda, P. Muthoora, y A. Weber. 2015. *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?*. IMF Working Paper No. WP/15/29.
- Cotarelli, C. 2012. *Fiscal Policy: Reconciling Fiscal Sustainability and Growth*. IMF Fiscal Affairs Department (January 2012).
- Cubeddu, L., A. Bauer, P. Berkman, M. Kandil, K. Nassar, y P. Mullins. 2008. *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: Policy Implications for the Caribbean*. En: "The Caribbean: Enhancing Economic Integration". A. Bauer, P. Lashin, y S. Panth, editores. FMI.
- Curristine, T. 2005a. *Government Performance: Lessons and Challenges*. OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, Issue 1, pp. 127-151.
- Curristine, T. 2005b. *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*. OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, Issue 2, pp. 87-132.
- Curristine, T., Z. Lonti, y I. Joumard. 2007. *Improving Public Sector Efficiency, Challenges and Opportunities*. OECD Journal on Budgeting, Vol. 7, No. 1.
- Dabla-Norris, E., R. Allen, L. Zanna, T. Prakash, E. Kvintradze, V. Lledo, I. Yackovlev, y S. Gollwitzer. 2010. *Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries*. IMF Working Paper No. WP/10/80.
- Dabla-Norris, E., J. Brumby, A. Kyobe, Z. Mills, y C. Papageorgiou. 2011. *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*. IMF Working Paper No. WP/11/37.
- Danziger, S., R. Haveman, y R. Plotnick. 1981. *How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review*. Journal of Economic Literature, Vol. 19, Issue 3, pp. 975-1028.
- de Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, y L. Servén. 2000. *Securing our future in a global economy*. World Bank Latin America and the Caribbean studies No. 20655.
- de Mooji, R. 2011. *Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding Solutions*. IMF Staff Discussion Note No. SDN/11/11.
- de Renzio, P., M. Andrews, y Z. Mills. 2011. *Does Donor Support to Public Financial Management Reforms in Developing Countries Work?*. ODI Working Paper No. 329.
- de Renzio, P., y J. Wehner. 2015. *The impacts of fiscal openness: a review of the evidence*. Global Initiative for Fiscal Transparency.
- Debrun, X., y R. Kapoor. 2010. *Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere*. IMF Working Paper No. WP/10/111.
- Debrun, X., y T. Kinda. 2014. *Strengthening post crisis fiscal credibility: fiscal councils on the rise - a new dataset*. IMF Working Paper No. WP/14/58.
- Debrun, X., D. Hauner, y M. S. Kumar. 2009. *Independent Fiscal Agencies*. Journal of Economic Surveys, Vol. 23, Issue 1, pp. 44-81.
- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals, y M. S. Kumar. 2008. *Tied to the Mast? The Role of National Fiscal Rules in the European Union*. Economic Policy, Vol. 23, Issue 54 (April 2008), pp. 297-362.
- Dener, C., J. Watkins, y W. Dorotinsky. 2011. *Financial Management Information Systems: 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't*. BM.
- Dener, C., y S. Min. 2013. *Financial Management Information Systems and Open Budget Data: Do Governments Report on Where the Money Goes?*. BM.

- Diamond, J. 2003. *Performance Budgeting : Managing the Reform Process*. IMF Working Paper WP/03/33.
- Doerrenberg, P., y Peichl, A. 2014. *The impact of redistributive policies on inequality in OECD countries*. Applied Economics, Vol. 46, Issue 17, pp. 2066-2086.
- Easterly, W., y K. Schmidt-Hebbel. 1993a. *Fiscal Adjustment and Macroeconomic Performance*. Outreach 10 (May). World Bank Policy Research Department. BM.
- Easterly, W., y K. Schmidt-Hebbel. 1993b. *Fiscal Deficits and Macroeconomic Performance in Developing Countries*. World Bank Research Observer, Vol. 8, Issue 2 (July), pp. 211-37.
- Egert, B, T. Kozluk, y D. Sutherland. 2009. *Infrastructure and Growth: Empirical Evidence*, William Davidson Institute Working Paper No. 957.
- Emran, M. S., y J. Stiglitz. 2005. *On selective indirect tax reform in developing countries*. Journal of Public Economics, Vol. 89, Issue 4, pp. 599-623.
- Engel, E., R. Fischer, R., y A. Galetovic. 2013. *The basic public finance of public-private partnerships*. Journal of the European Economic Association, Vol. 11, Issue 1, pp. 83-111.
- Engel, E., A. Galetovic, y C. Raddatz. 1999. *Taxes and Income Redistribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic*. Journal of Development Economics, Vol. 59, pp. 155-92.
- Fabrizio, S., y A. Mody. 2006. *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?*. Economic Policy, Vol. 21, Issue 48 (October 2006), pp. 689-739.
- Fainboim, I., y S. Pattanayak. 2011. *La Cuenta Única del Tesoro: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno*. Notas Técnicas y Manuales del Fondo Monetario Internacional. FMI.
- Fanelli, J. M. 2013. *Política Fiscal e Inversión: un enfoque sistémico y de crecimiento inclusivo*. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 127. CEPAL.
- Farhi, E., G. Gopinath, y O. Itskhoki. 2011. *Fiscal Devaluations*. NBER Working Paper No. 17662.
- Farías, P., y C. Pimenta. 2012. *Sistemas Integrados de Administración Financiera para la Gestión Pública Moderna*. En: "Las Instituciones Fiscales del Mañana". A. Corbacho, coordinadora. BID.
- Fatas, A., y I. Mihov. 2001. *Government Size and Automatic Stabilizers: International and Intranational Evidence*. Journal of International Economics, Vol. 55, Issue 1 (2001), pp. 3-28.
- Fatas, A., y I. Mihov. 2003. *The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion*. Quarterly Journal of Economics, Vol. 118, Issue 4 (November 2003), pp. 1419-47.
- Fatas, A., y I. Mihov. 2011. *Fiscal policy as stabilization tool*. INSEAD and CEPR. Mimeo.
- Fatas, A., y I. Mihov. 2013. *Policy Volatility, Institutions and Economic Growth*. Review of Economics and Statistics, Vol. 95, Issue 2 (May 2013), pp. 362-76.
- Fay, M., y M. Morrison 2007. *Infrastructure in Latin America and the Caribbean. Recent developments and key challenges*. Directions in Development No. 37899, Infrastructure. BM.
- Fenochietto, R., y C. Pessino. 2000. *The shared value added tax. How it works and why it is the best tool for optimal fiscal federalism in countries with consumption based taxes*. Documento de Trabajo No. 176. CEMA
- Fenochietto, R., y C. Pessino. 2013. *Understanding Countries' Tax Effort*. IMF Working Paper No. WP/13/244.
- Fernández-Arias, E. 2009. *Crisis Response in Latin America: Is the "Rainy Day" at Hand?* IDB Working Paper No. 686.

- Fernández-Arias, E., J. E. Pérez Pérez. 2014. *Grading Fiscal Policy in Latin America in the Last Decade*. IDB Policy Brief No. IDB-PB-216.
- Ferreira, F. y J. Gignoux. 2011. *The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America*. Review of Income and Wealth, Vol. 57, pp. 622–57.
- Ferreira, F. H. G., J. Messina, J. Rigolini, L. F. López-Calva, M. Ana Lugo, y R. Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. World Bank Latin America and Caribbean Studies. BM.
- FIEL. 2015. *Mejorando la calidad y eficiencia del gasto público en energía y asistencia social en América Latina y el Caribe*. Documento de base para la Cooperación Técnica del BID “Mejorando la calidad y eficiencia del Gasto Publico en ALC”. En proceso.
- Filc, G., y C. Scartascini. 2010. *Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process*. IDB Working Paper No. IDB-WP-160.
- Filc, G., y C. Scartascini. 2012. *El presupuesto por resultados en América Latina: condiciones para su implantación y desarrollo*. Resumen de Políticas del BID No. IDB-PB-160.
- Fischer, S., y W. Easterly. 1990. *The Economics of the Government Budget Constraint*. World Bank Research Observer No. 5, Issue 2, pp. 127-42.
- Florio, M., S. Gastaldo, y I. Loudiyi. 2015. *The Use of Cost-Benefit Analysis for Capital Investment Planning in OECD Countries*. Journal on Budgeting. OCDE.
- FMI. 2003. *Assessing Sustainability*. FMI.
- FMI. 2004. *Rules-based fiscal policy in emerging markets: background, analysis and prospects*. G. Kopits, editor. FMI.
- FMI. 2006. *Public-private partnerships, government guarantees and fiscal risk*. R. Hemming, editor. FMI.
- FMI. 2007. *Promoting Fiscal Discipline*. M. Kumar, y T. Ter-Minassian, editores. FMI
- FMI. 2009a. *Fiscal rules - anchoring expectations for sustainable public finances*. FMI.
- FMI. 2009b. *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere: Crisis Averted—What’s Next?*. World Economic and Financial Surveys. FMI.
- FMI. 2009c. *The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis*. Fiscal Affairs Department. FMI.
- FMI. 2010. *Macro-fiscal Implications of Health Care Reforms in Advanced and Emerging Economies*. FMI.
- FMI. 2011a. *The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies*. FMI.
- FMI. 2011b. *Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis*. FMI.
- FMI. 2011c. *Revenue Mobilization in Developing Countries*. FMI.
- FMI. 2012a. *The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies*. B. Clements, D. Coady, y S. Gupta, editores. FMI.
- FMI. 2012b. *World Economic Outlook October 2012*. FMI.
- FMI. 2013a. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. M. Cangiano, T. Curristine, y M. Lazare, editores. FMI.
- FMI. 2013b. *Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries*. FMI.
- FMI. 2013c. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*. B. Clements, editor. FMI.

- FMI. 2014a. *Budget institutions in G-20 countries: An update*. FMI.
- FMI. 2014b. *Fiscal Policy and Income Inequality*. FMI.
- FMI. 2014c. *Fiscal Monitor: Public Expenditure Reform - Making Difficult Choices*. FMI.
- FMI. 2014d. *Perspectivas Económicas: Las Américas*. FMI.
- FMI. 2014e. *The Fiscal Transparency Code*. FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>
- FMI. 2014f. *World Economic Outlook October 2014*. FMI.
- FMI. 2015a. *Fiscal Monitor: Now is the time. Fiscal policies for sustainable growth*. FMI.
- FMI. 2015b. *Fiscal Policy and Long-term Growth*. FMI.
- FMI. 2015c. *Making Public Investment more efficient*. IMF Staff Report. FMI.
- FMI. 2015d. *Fiscal Rules Dataset 1985-2014*. IMF Fiscal Affairs Department. FMI.
- Focanti, D., M. Hallenberg, y C. Scartascini. 2013. *Tax Reforms in Latin America in an Era of Democracy*. IDB Working Paper No. IDB-WP-457.
- Frankel, J. A., y J. Schreger. 2012. *Over-optimistic Official Forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules*. NBER Working Paper No. 18283. NBER.
- Frankel, J., C. Vegh, y G. Vuletin. 2012. *On Graduation from Fiscal Procyclicality*. Journal of Development Economics, Vol. 100, pp. 32–47.
- Funke, K., Irwin, T., y I. Rial. 2012. *Budgeting and Fiscal Reporting for Public-Private Partnerships*. International Transport Forum Discussion Paper 2012-8. OCDE.
- Fujita, Y. 2012. *Policy Challenges for Infrastructure Development in Asian LICs: Lessons from the Region*. JICA-RI. Working Paper No. 40.
- Gali, J. 1994. *Government Size and Macroeconomic Stability*. European Economic Review, Vol. 38, pp. 117–32.
- Galasso, E. y M. Ravallion. 2005. *Decentralized targeting of an antipoverty program*. Journal of Public Economics, Vol. 89, pp. 705–27.
- García, G. 2012. *Instituciones fiscales para fortalecer las políticas anti-cíclicas y la sostenibilidad fiscal*. En: “Las instituciones fiscales del mañana”. A. Corbacho, editora. BID.
- García López, R., y S. R. Bae. 2014. *Los Sistemas de Planificación y Presupuesto en Corea y América Latina*. CoPLAC/GpRD y Ministerio de Estrategia y Finanzas de Corea.
- García López, R., y M. García Moreno. 2010. *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID.
- Gavin, M., R. Hausmann, R. Perotti, y E. Talvi. 1996. *Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness*. IDB Working Paper No. 326.
- Gavin, M., y R. Perotti. 1997. *Fiscal Policy in Latin America*. NBER Macroeconomics Annual, Vol. 12, pp. 11-72.
- Gemmell, N., R. Kneller, y I. Sanz. 2009. *The Composition of government expenditure and economic growth: some evidence from OECD countries*. En: “The quality of public finances and economic growth: Proceedings to the annual Workshop on public finances (Brussels, 28 November 2008)”. S. Barrios, L. Penchard, y A. Schaechter, editores. European Economy Occasional Papers No. 45, pp. 17-45.
- Giménez, V., O. Prieto, D. Prior, y E. Tortosa. 2015. *Obstáculos Institucionales para Incrementar la Eficiencia, Eficacia y Transparencia de la Gestión de la Inversión Pública en Colombia*. BID.

- Glassman A., y J. Zolota. 2014. *How Much Will Health Coverage Cost? Future Health Spending Scenarios in Brazil, Chile, and Mexico*. Center for Global Development Working Paper No. 382.
- Gómez-Sabaini J.C., y J. P. Jimenez. 2012. *Estructura Impositiva y Evasión en América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 118. CEPAL.
- Gómez-Sabaini, J.C., y D. Moran. 2013. *Política Tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas*. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 133. CEPAL. Santiago, Chile.
- Goñi, E., J. H. López, y L. Servén, 2011. *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. World Development, Vol. 39, Issue 9, pp 1558–69.
- Gray, D., y S. Malone. 2008. *Macrofinancial Risk Analysis*. Reino Unido: John Wiley and Sons, Ltd.
- Grigoli, F. 2014. *A Hybrid Approach to Estimating the Efficiency of Public Spending on Education in Emerging and Developing Economies*. Applied Economics and Finance, Vol. 2, Issue 1, pp. 19-32.
- Grown, C., y I. Valodia (editores). *Taxation and Gender Equity*.
- Guasch, J. L., J. J. Laffont, y S. Straub 2007. *Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-led Renegotiation*. Journal of Applied Econometrics, Vol. 22, pp. 1267-64.
- Gupta, S. y M. Verhoeven. 2001. *The Efficiency of Government Expenditure – Experiences from Africa*. Journal of Policy Modelling, Vol. 23, pp. 433-467.
- Gupta, S., A. Kangur, C. Papageorgiou, y A. Wane. 2014. *Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth*. World Economic Development Vol. 57, Issue C, pp. 164–78.
- Hallerberg, M., C. Scartascini, y E. Stein. 2009a. *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hallerberg, M., R. Strauch, y J. von Hagen. 2009b. *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanushek E., y L. Woessmann. 2011. *The Economics of International Differences in Educational Achievement*. En: “Handbook of the Economics of Education”. E. Hanushek, S. Machin, y L. Woessmann, editores. North-Holland.
- Hanushek, E., y L. Woessmann. 2012. *Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation*, Journal of Economic Growth, Vol. 17, Issue 4, pp. 267-321.
- Hashim A., y B. Allan. 1999. *Information Systems for Government Fiscal Management*. Sector Studies Series. Banco Mundial.
- Hawkesworth, I., y K. Klepsvik. 2013. *Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12*. OECD Journal on Budgeting, Vol. 13, Issue 1.
- Hazans, M. 2011. *Informal Workers across Europe: Evidence from 30 European Countries*. IZA Discussion Paper No. 5871.
- Heckman, J. 2000. *Policies to foster human capital (with discussion)*. Research in Economics, Vol. 54, Issue 1, pp. 3–82.
- Heckman, J. 2005. *China’s human capital investment*. China Economic Review, Vol. 16, pp. 50–70
- Heckman, J. 2008. *Schools, skills, and synapses*. Economic Inquiry, Vol. 46, Issue 3, pp. 289-324.

- Heckman, J. 2011. *The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education*, American Educator, Vol., 35, Issue 1, pp. 31-35
- Heckman, J., L. Lochner, y C. Pessino. 1999. *A Budget for Skill Formation in Argentina*. Documento no publicado.
- Heller, P. 2005. *Understanding Fiscal Space*. IMF Policy Discussion Paper No. PDP/05/4.
- Hicks, N., y Q. Wodon. 2001. *Social Protection for the Poor in Latin America*. CEPAL Review No. 73.
- Higgins, S., y C. Pereira. 2014. *The effects of Brazil's taxation and social spending on the distribution of household income*. Public Finance Review, Vol. 42, Issue 3, pp. 346-67.
- Ilzetzki, E., E. Mendoza, y C. Vegh. 2010. *How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?*. NBER Working Paper No. 16479.
- Infrascope. 2013. *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en ALC. Guía del índice y metodología*. Economist Intelligence Unit.
- INTOSAI. 2010. *ISSAI 3100 – Performance Auditing Guidelines: Key Principles*. INTOSAI.
- IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board). 2012. *IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines*. Consultation Paper. IPSASB.
- Irwin, T. 2007. *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. BM.
- Irwin, T. 2012. *Accounting Devices and Fiscal Illusions*. IMF Staff Discussion Note No. SDN/12/02.
- James, S. 2013. *Effectiveness of Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*. BM.
- Jiménez, J. P., y A. Podestá. 2009. *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*. Serie macroeconomía del desarrollo No. 77. CEPAL
- Jaramillo, M. 2014. *The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru*. En: "The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America". N. Lustig, C. Pessino, y J. Scott, editores. Public Finance Review (Special Issue), Vol. 42, Issue 3.
- Jones, C. y D. Vollrath. 2013. *Introduction to Economic Growth*. W. W. Norton & Company Publishing.
- Journard, I., C. André, y C. Nicq. 2010. *Health Care Systems: Efficiency and Institutions*. OECD Economics Department Working Papers No. 769.
- Kaplan, D. y S. Levy. 2013. *The Evolution of Social Security Systems in Latin America*. En: "Social Insurance, Informality, and Labour Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs". M. Frölich, D. Kaplan, C. Pagés, J. Rigolini, y D. Robalino, editores. Oxford University Press.
- Kassebaum, N. et al. 2013. *Global, regional, and national levels and causes of maternal mortality during 1990–2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Stud*. The Lancet, Vol. 384, Issue 9947, pp. 980-1004
- Keefer, P. 2013. *Organizing for prosperity: collective action, political parties and the political economy of development*. World Bank Policy Research Working Paper No. 6583.
- Keen, M. 2008. *VAT, Tariffs, and Withholding: Border Taxes and Informality in Developing Countries*. Journal of Public Economics, Vol. 92, Issues 10–11, pp. 1892–1906.
- Kirilenko, A., y V. J. Perry. 2004. *On the financial disintermediation of bank transaction taxes*. FMI. Documento mimeografiado.

- Kirilenko, A., y V. Summers. 2003. *Bank debit taxes: productivity vs. financial disintermediation*. FMI. Documento preliminar.
- Koettl, J., y M. Weber. 2013. *Does Formal Work Pay? The Role of Labor Taxation and Social Benefit Design in Providing Disincentives for Formal Work in the New Member States*. Research in Labor Economics, Vol. 34, pp. 167-204.
- Kopits, G. 2013. *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Kopits, G. 2014. *Coping with fiscal risk*. OECD Journal on Budgeting, Vol. 14, Issue 1, pp. 47-71.
- Kopits, G., y S. Symansky. 1998. *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper No. 162.
- Kotlikoff, L. 2011. *America's True Debt: The Fiscal Gap*. Issue Brief No. 101. National Center for Policy Analysis.
- Kumar, M., y J. Woo. 2010. *Public Debt and Growth*. IMF Working Paper WP/10/174.
- Kusek, J., y M. Khatouri. 2006. *Results-based Monitoring and Evaluation in Bank projects*. HD Learning Week, World Bank
- Lambert, P. 2001. *The Distribution and Redistribution of Income*. Reino Unido: Manchester University Press.
- Lemgruber, A., A. Masters, y D. Cleary. 2015. *Understanding Revenue Administration. An Initial Data Analysis Using the Revenue Administration Fiscal Information Tool*. FMI.
- Levy, S. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Estados Unidos: Brookings Institution Press.
- Levy, S., y N. Schady. 2013. *Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance and Redistribution*. Journal of Economic Perspectives. Vol. 27, Issue 2, pp. 193-218.
- Levy, S. 2015. *¿Están apuntando en la dirección correcta las políticas sociales en América Latina? Más allá de los programas de transferencias en efectivo condicionadas*. Web blog post. *Opinion*. The Brookings Institution, 21 Mayo. 2015.
- Llerena, F., M. C. Llerena, R. Saá, y M. A. Llerena. 2015. *Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador*. Commitment to Equity Working Paper No. 28 y CEQ Master Workbook: Ecuador.
- Loayza, N., A. Mier y Teran, y J. Rigolini. 2013. *Poverty, Inequality, and the Local Natural Resource Curse*. World Bank. Documento mimeografiado.
- López Bóo, F. 2010. *In School or at Work? Evidence from a Crisis*. IZA Discussion Paper Series No. 4692.
- Lora, E. 2012. *Las Reformas Estructurales en América Latina: ¿Qué se ha reformado y cómo medirlo?*. Documento de Trabajo del BID No. IDB-WP-346.
- Lucas, R. 1988. *On the Mechanics of Economic Development*. Journal of Monetary Economics, Vol. 22, pp. 3-42.
- Lustig, N. 2000. *Crisis and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics*. Economía, Vol. 1, Issue 1 (Fall 2000), pp. 1-19.
- Lustig, N. 2015a. *El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Uruguay: Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)*. Documento de base para la preparación del Documento de Marco Sectorial en Política y Gestión Fiscal. BID.

- Lustig, N. 2015b. *Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa*. CEQ Working paper No. 31.
- Lustig, N., A. Enami, y R. Aranda. 2015. *The Analytics of Fiscal Redistribution*. En: "Commitment to Equity Handbook: Estimating the Redistributive Impact and Pro-poorness of Fiscal Policy". N. Lustig, y S. Higgins, editores (en proceso).
- Lustig, N., y S. Higgins. 2013. *Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook*. CEQ Working Paper No. 1.
- Lustig, N., y C. Pessino. 2014. *Social Spending and Income Redistribution in Argentina during the 2000s: The Increasing Role of Noncontributory Pensions*. Public Finance Review, Vol. 42, pp. 304–25.
- Lustig, N., C. Pessino, y J. Scott. 2013. *The impact of taxes and social spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview*. CEQ working paper No. 13.
- Mandl, U, A. Dierx, A., y F. Ilzkovitz. 2008. *The effectiveness and efficiency of public spending*. European Economy Economic Papers No. 301.
- Marcel, M. 2014. *Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession*. OECD Journal on Budgeting, Vol. 13, Issue 2.
- Marcel, M., M. Guzmán, y M. Sanginés. 2014. *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. BID.
- Marcel, M., J. P. Martínez, y M. Sanginés. 2012. *El Presupuesto Basado en el Desempeño: una Vía para Mejorar el Gasto Público*. En: "Las Instituciones Fiscales del Mañana". A. Corbacho, coordinadora. BID.
- Martinez-Vazquez, J. 2008. *The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Expenditure Benefit Incidence Analysis*. En: "Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case Studies from Africa and Latin America". B. Moreno-Dodson y W. Quentin, editores. BM.
- Martínez-Vázquez, J., V. Vulovic, y B. Moreno-Dodson. 2012. *The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a Large Panel of Countries*. Review of Public Economics, Vol. 200, pp. 95–130.
- Martínez-Vázquez, J., V. Vulovic, y G. Canavire-Bacarreza. 2013. *Taxation and Economic Growth in Latin America*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-43.1.
- McClelland, R., y S. Mok. 2012. *A Review of Recent Research on Labor Supply Elasticities*. Congressional Budget Office Working Paper No. 2012-12.
- McIntyre F., y J. Pencavel. 2004. *The Effect of Macroeconomic Turbulence on Real Wage Levels and the Wage Structure: Brazil, 1981–1999*. Economic Development and Cultural Change, Vol. 52, Issue 4, pp. 681-717.
- McKenzie, D. J. 2004. *Aggregate Shocks and Urban Labor Market Responses: Evidence from Argentina's Financial Crisis*. Economic Development and Cultural Change, Vol. 52, Issue 4, pp. 719-58.
- McKinsey & Company. 2014. *Eliminando barreiras para o crescimento econômico. Uma atualização com foco no varejo*. McKinsey & Company e Instituto para Desenvolvimento do Varejo (IDV).
- McLure, C., y J. Martinez-Vazquez. 2000. *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. BM.
- Melendez, M. 2014. *CEQ Master Workbook: Colombia*, November 21, Tulane University.

- Melguizo, A., A. Muñoz, D. Tuesta, y J. Vial. 2009. *Pension reform and fiscal policy: Some lessons from Chile*. En: "Pension reform, fiscal policy and economic performance". D. Franco, editor.
- Milesi-Ferretti, G. 2003. *Good, Bad or Ugly? On The Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*. Journal of Public Economics, Vol. 88, Issues 1-2 (January 2004), pp. 377-94.
- Miller, M., y L. Zhang. 2013. *Fiscal consolidation: Dr. Pangloss meets Mr. Keynes*. University of Warwick Working Paper Series No. 159.
- Mirrlees, J., A. Stuart, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, y J. Poterba. 2011. *The Mirrlees Review: Conclusions and recommendations for reform*. Fiscal Studies Vol. 32, No. 3, pp. 331 – 59.
- Molinas Vega J., R. Paes de Barros, J.Saavedra, M. Giugale, L. Cord , C. Pessino, y A. Hasan. 2012. *Do our Children Have a Chance?. A Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean*. Directions in Development No. 65656, Poverty. BM.
- Musgrave, R. 1959. *The Theory of Public Finance*. Nueva York, Estados Unidos: McGraw-Hill.
- Myles, G. 2009a. *Economic Growth and the Role of Taxation-Theory*. OECD Economics Department Working Papers No. 713.
- Myles, G. 2009b. *Economic Growth and the Role of Taxation - Aggregate Data*. OECD Economics Department Working Papers No. 714.
- Myles, G. 2009c. *Economic Growth and the Role of Taxation - Disaggregate Data*. OECD Economics Department Working Papers No. 715.
- Naciones Unidas. 2012. *World population prospects, the 2012 revision*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Naciones Unidas.
- Niehues, J. 2010. *Social Spending Generosity and Income Inequality: A Dynamic Panel Approach*. IZA Discussion Paper No. 5178.
- North, D. C. 1991. *Institutions*. Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, Issue 1, pp. 97-112.
- Oates, W. 2006. *On Theory and Practice of Fiscal Decentralization*. IFIR Working Paper Series, 2006–05. OCDE.
- OCDE 1994. *The OECD Jobs Study, Evidence and explanations, Part II: The adjustment potential of labour markets*. OCDE
- OCDE. 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OCDE.
- OCDE. 2008a. *Performance Budgeting: A Users' Guide*. OECD Policy Brief. OCDE.
- OCDE. 2008b. *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. OCDE.
- OCDE. 2010a. *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*. OCDE.
- OCDE. 2010b. *South Asian Economic Outlook*. OCDE.
- OCDE. 2010c. *Tax Policy Reform and Economic Growth*. OECD Tax Policy Studies No. 20.
- OCDE. 2011a. *Budgeting features that strengthen fiscal policy in OECD countries: Results from the OECD Budget Practices and Procedures Database*. OCDE.
- OCDE. 2011b. *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. OCDE.
- OCDE. 2012a. *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OCDE.
- OCDE. 2012b. *Income inequality and growth: The role of taxes and transfers*. OECD Economics Department Policy Notes No. 9. OCDE.

- OCDE, 2012c. *Principles for Public Governance of Public-Private Partnership*. OCDE.
- OCDE. 2012d. *Fiscal Consolidation: How much, how fast, and by what means? An Economic Outlook Report*. OECD Economic Policy Papers No. 01.
- OCDE. 2013a. *Government at a Glance 2013*. OCDE.
- OCDE. 2013b. *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*. OECD Public Governance Reviews. OCDE
- OCDE. 2013c. *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful?*. Resources, Policies and Practices (Volume IV). OCDE.
- OCDE. 2013d. *Tax Administration 2013: Comparative information on OECD and other advanced and Emerging Economies*. OCDE.
- OCDE. 2014a. *BEPS Action 10: Discussion draft on the transfer pricing aspects of cross-border commodity transactions*. Public Discussion Draft.
- OCDE. 2014b. *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*. OCDE.
- OCDE. 2014c. *Reports to G20 Development Working Group on the Impact of BEPS in Low income countries*. OCDE.
- OCDE 2014d. *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*. OECD Tax Policy Studies No. 22. OCDE.
- OCDE. 2015a. *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*. OCDE.
- OCDE. 2015b. *Government at a Glance 2015*. OCDE.
- OCDE. 2015c. *Principles of Budgetary Governance*. OCDE.
- OCDE. 2015d. *Recommendation of the Council on Public Procurement*. OCDE
- OCDE. 2015e. *Revenue Statistics in OECD countries*. OCDE.
- OCDE. 2015f. *Tax Administration 2015. Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*. OCDE.
- OCDE. 2015g. *Latin America Economic Outlook 2015*. OCDE.
- OCDE/BID. 2014. *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública*. OCDE/BID.
- OCDE/CEPAL. 2012. *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*. OCDE.
- OCDE-DAC. 2011. *Supporting Capacity Development in PFM – A Practitioner’s Guide*. 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness. OCDE.
- OMS. 2010. *Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal*. Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Ossowski R., y A. Gonzáles. 2012. *Manna from Heaven: The impact of nonrenewable resource revenues on other revenues of resource exporters in Latin America and the Caribbean*. IDB Working Paper No. IDB-WP-337.
- Ostry, J., A. Berg, y G. Tsangarides. 2014. *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff Discussion Note No. SDN/14/02.
- Ostry, J., A. Ghosh, J. Kim, y M. Qureshi. 2010. *Fiscal Space*. IMF Staff Position Note No. SPN/10/11.
- Panizza, U., y A. Presbitero. 2012. *Public Debt and Economic Growth: Is There a Causal Effect?*. MoFIR Working Paper No. 65.

- Parry, I. W. H., y K. Small. 2005. *Does Britain or the United States Have the Right Gasoline Tax?*. American Economic Review, Vol. 95, No. 4, pp. 1276–89.
- Parry, I. W. H., y J. Strand. 2011. *International Fuel Tax Assessment: An Application to Chile*. IMF Working Paper No. WP/11/68.
- Paulus, A., M. Čok, F. Figari, P. Hegedüs, N. Kump, O. Lelkes, H. Levy, C. Lietz, S. Lüpsik, D. Mantovani, L. Morawski, H. Sutherland, P. Szivos, y A. Vörk. 2009. *The Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in the Enlarged EU*. EUROMOD Working Paper EM8/09.
- Paulus, A., H. Sutherland, y P. Tsakloglou. 2010. *The Distributional Impact of In-Kind Public Benefits in European Countries*. Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 29, No. 2, pp. 243-66.
- Paz-Arauco, V., G. Molina, E. Aguilar, y W. Pozo. 2014. *Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia*. Public Finance Review, Vol. 42, Issue 3, pp. 326-45.
- Pechman, J. A. 1985. *Who Paid the Taxes, 1966–1985*. Brookings Institution.
- Pecho, M. 2012. *Regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina*. Documento de Trabajo del CIAT No. 1-2012. CIAT.
- Pecho, M. 2014. *Gastos tributarios en América Latina: 2008 – 2012*. Documento de Trabajo del CIAT No. 2-2014. CIAT.
- Pecho, M., J. Peláez, y J. Sánchez. 2012. *Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000–2010*. CIAT.
- Perrotti, D., y M. Vera Rueda. 2015. *Avances y Retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública. Resultados de la Encuesta 2014*. Resultados de la Encuesta 2014. CEPAL Series Gestión Pública No. 83.
- Perrotti, D., y R. Sánchez. 2011. *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 153. CEPAL.
- Perry, G., y S. Bustos. 2012. *The effects of oil and mineral taxation on non-commodity fiscal revenues*. IDB Working Paper No. IDB-WP-348.
- Persson, T., y Tabellini, G. 2003. *The economic effects of constitutions*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Pessino, C. 1993. *From aggregate shocks to labor markets adjustments: shifting of wages profiles under hyperinflation in Argentina*. Documento de Trabajo CEMA No. 95.
- Pessino, C. 1996. *Returns to Education in Greater Buenos Aires 1986-1993: From Hyperinflation to Stabilization and Beyond*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Cuadernos de Economía, Año. 33, No. 99, pp. 205-26.
- Pessino, C. 2013. *CEQ Master Workbook: Argentina*. Commitment to Equity (CEQ).
- Pessino, C., y R. Fenochietto. 2007. *How to implement a National Coordinated System for the Identification of Individuals and Information Exchange to Improve Fiscal and Social Equity. Lessons from LACs*. International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV. Diciembre 2007.
- Picos, F. 2003. *Quince años de modelo dual de IRPF: experiencias y efectos*. Documento de trabajo No. 12/03. Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- PNUD. 2011. *El acceso a la información pública en América Central y México: diagnóstico y recomendaciones*. CIDE.
- Poterba, J. M. 2007. *Income inequality and income taxation*. Journal of Policy Modeling, Vol. 29, Issue 4, pp. 623-33.

- Poterba, J. M., y J. von Hagen (editores). 1999. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pradhan, S. 1996. *Evaluating public spending: A framework for public expenditure reviews*. World Bank Discussion Papers No. 323.
- Ram, R. 1986. *Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data*. American Economic Review, Vol. 76, pp. 191-203.
- Ramey, G., y V. Ramey. 1995. *Cross-Country Evidence on the Link between Volatility and Growth*. American Economic Review. Vol. 85, Issue 5, pp. 1138-51.
- Ravallion, M. 2002. *Who is Protected? On the Incidence of Fiscal Adjustment*. BM. Documento no publicado.
- Reinhart, C., y K. Rogoff. 2013. *Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten*. IMF Working Paper No. WP/13/266.
- Robinson, M. 2013a. *Spending Reviews - Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials*. OECD Working Party of Senior Budget Officials. OCDE.
- Robinson, M. 2013b. *Manual sobre la elaboración de Presupuestos Basados en Resultados*. Centro CLEAR para América Latina-CIDE.
- Robinson, M., y J. Brumby. 2005. *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*. IMF Working Paper No. WP/05/210.
- Robinson, M., y D. Last. 2009. *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. IMF Technical Notes and Manuals.
- Robles, M., M. Rubio, y M. Stampini. 2015. *Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?* BID. En proceso.
- Roemer, J. 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Romer, P. 1986. *Increasing Returns and Long-Run Growth*. The Journal of Political Economy, Vol. 94, Issue 5, pp. 1002-1037.
- Romer, P. 1990. *Endogenous technological change*. Journal of Political Economy, Vol. 98, pp. 71-102.
- Ruiz-Tagle, J., y D. Contreras. 2014. *CEQ Master Workbook: Chile*. Commitment to Equity (CEQ).
- Santiso, Carlos, y M. Varea. 2013. *Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process*. IDB Policy Brief No. IDB-PB-194.
- Sanz-Sanz, J. F., y I. Sanz Labrador. 2013. *Política Fiscal y Crecimiento Económico. Consideraciones Microeconómicas y Relaciones Macroeconómicas*. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 134. CEPAL.
- Sauma, P., y J. D. Trejos. 2014. *Gasto público social, impuestos, redistribución del ingreso y pobreza en Costa Rica*. Commitment to Equity Working Paper No. 18.
- Scartascini, C., y D. Ortega. 2015. *Don't Blame the Messenger. A Field Experiment on Delivery instead of Message for Increasing Tax Compliance*. En proceso.
- Schaechter, A., E. Alper, E. Arbatli, C. Caceres, G. Callegari, M. Gerard, J. Jonas, T. Kinda, A. Shabunina, y A. Weber. 2012a. *A Toolkit to Assessing Fiscal Vulnerabilities and Risks in Advanced Economies*. IMF Working Paper No. WP/12/11.
- Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina, y A. Weber. 2012b. *Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset*. IMF Working Paper No. WP/12/187.

- Schapper, P., J. Viegas Malta, y D. Gilbert. 2006. *An Analytical Framework for the Management and Reform of Public Procurement*. Journal of Public Procurement, Vol. 6, Issue 1/3 (2006), pp. 1–26.
- Schick, A. 2006. *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches*. OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, Issue 1.
- Schick, A. 2009. *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision rules or Analytic Tools?*. OECD Journal on Budgeting, Vol. 7, Issue 2.
- Schick, A. 2014. *The metamorphoses of performance budgeting*. OECD Journal on Budgeting, Vol. 13, Issue 2.
- Schmidt-Hebbel, K., y W. Easterly. 1993. *Fiscal Deficits and Macroeconomic Performance in Developing Countries*. The World Bank Research Observer, Vol. 8, Issue 2 (July 1993), pp. 211-37.
- Scott, J. 2014. *Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System*. En: "The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America". N. Lustig, C. Pessino, y J. Scott, editores. Public Finance Review (Special Issue), Vol. 42, Issue 3.
- Sow, M., y F. Razafimahefa. 2015. *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*. IMF Working Paper No. WP/15/59.
- Spilimbergo, A., S. Symansky, y M. Schindler. 2009. *Fiscal Multipliers*. IMF Staff Position Note No. SPN/09/11.
- Steiner, R. 2014. *Taxation and Economic Growth in Colombia*. IDB Working Paper No. IDB-WP-493.
- Strand, H. 1999. *Some Issues Related to the Equity-Efficiency Trade-off in the Swedish Tax and Transfer System*. OECD Economics Department Working Papers No. 225.
- Straub, S. 2011. *Infrastructure and Development: A Critical Appraisal of the Macro-level Literature*. Journal of Development Studies, Vol. 47, Issue 5, pp. 683–708.
- Straub, S., y A. Terada-Hagiwara A. 2012. *Infrastructure and Growth in Developing Asia*. Asian Development Bank Economics Working Paper Series No. 231.
- Suescún, R. 2008. *The Size and Effectiveness of Automatic Fiscal Stabilizers in Latin America*. En: "Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence?". G. E. Perry, L. Servén y R. Suescún, editores.
- Sugawara, N. 2014. *From Volatility to Stability in Expenditure: Stabilization Funds in Resource-Rich Countries*. IMF Working Paper No. WP/14/43.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard, y C. Nicq. 2007. *Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education*. OECD Economics Department Working Papers No. 546.
- Tandon, A., C. J. L. Murray, J. A. Lauer, y D. Evans. 2000. *Measuring overall health system performance for 191 countries*. World Health Organization - GPE Discussion Paper Series No. 30.
- Tanzi, V. 2000. *Taxation in Latin America in the Last Decade*. En: "Latin American Macroeconomic Reform: The Second Stage". J. A. González, V. Corbo, A. Krueger, A. Tornell, editores. Chicago: University of Chicago Press.
- Tanzi, V. 2013. *Tax reform in Latin America: A long term assessment*. Documento presentado en el XXV Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL (Santiago, Chile, marzo de 2013).

- Tanzi, V. 2014. *Budget Institutions and Fiscal Policy*. Documento escrito para la Reunión de Política Fiscal 2014, organizado por el Ministerio de Hacienda de Brasil y la Fundación Getulio Vargas (Sao Paulo, Brasil, noviembre de 2014).
- Tanzi, V., A. Barreix, y L. Villela (editores). 2008. *Taxation and Latin American Integration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tanzi, V., y H. Zee. 1997. *Fiscal Policy and Long-Run Growth*. IMF Staff Papers, Vol. 44, Issue 2, pp. 179–209.
- Ter-Minassian, T. 2010. *Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper*. IDB Discussion Paper No. IDB-DP-157.
- Ter-Minassian, T. 2015. *Fiscal Policy and Economic Growth: An Overview of Theory and Empirical Evidence*. En proceso.
- Ulla, P. 2006. *Assessing fiscal risks through long-term budget projections*. OECD Journal on Budgeting, No. 6, Issue 1, pp. 127-87.
- UNESCO Oficina Regional de Educación para América. 2014. *Comparación de resultados del segundo y tercer estudio regional comparativo y explicativo SERCE y TERCE 2006-2013*. UNESCO.
- van Wijnbergen, S. 1989. *External Debt, Inflation and the Public Sector. Towards Fiscal Policy for Sustainable Growth*. World Bank Economic Review Vol. 3, Issue 3, pp. 297-320.
- Vegas, E. 2002. *School Choice, Student Performance, and Teacher and School Characteristics: The Chilean Case*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2833.
- Villafuerte, M., P. Lopez-Murphy, y R. Ossowski. 2010. *Riding the Roller Coaster: Fiscal Policies for Nonrenewable Resource Exporters in Latin America and the Caribbean*. IMF Working Paper No. WP/10/251.
- Villela, L., A. Lemgruber, y M. Jorrat. 2009. *Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación*. Documento de Trabajo del BID No. IDB-WP-131.
- Vlaicu, R, M. Verhoeven, F. Grigoli, y Z Mills. 2014. *Multiyear budgets and fiscal performance: Panel Data Evidence*. Journal of Public Economics, Vol. 111, pp. 79-95
- von Hagen, J. y I. Harden. 1995. *Budget processes and commitment to fiscal discipline*. European Economic Review, Vol. 39, Issues 3-4, pp. 771–79.
- Warner, A. 2014. *Public Investment as an Engine of Growth*. IMF Working Paper WP/14/148.
- Wescott, C. G. 2008. *World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual Roots and Evidence of Impact. Background Paper to Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*. World Bank IEG Working Paper No. 2008.
- Wiesner, E. 2008. *The Political Economy of Macroeconomic Policy Reform in Latin America. The Distributive and Institutional Context*. Estados Unidos: Edward Elgar Publishing.
- Woo, J. 2011. *Growth, Income Distribution, and Fiscal Policy Volatility*. Journal of Development Economics, Vol. 96, Issue 2, pp. 289–313.
- Zolt, E., y R. Bird. 2005. *Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries*. UCLA School of Law, Law and Economics Research Paper Series No. 05-22.