



PNUD LAC PDS N°. 42

Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe

Resumen por Santiago Rodríguez y Almudena Fernández¹

¹ Oficina para América Latina y el Caribe (RBLAC) del PNUD



Aviso Legal:

Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2023 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

1. Introducción

América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo con menor recaudación de impuestos medida como porcentaje del PIB. Sin embargo, intentos recientes de llevar a cabo reformas tributarias (de distinta índole) se han topado con resistencia. Mientras que una gran parte de la discusión se ha centrado en quién debe pagar y cuánto, se ha debatido relativamente menos sobre el uso de dichos recursos. En este documento se argumenta que la creación de un sistema de protección social universal (SPSU) en los países de la región requiere de una reforma tributaria que permita recaudar sustancialmente más; no obstante, el éxito político de una reforma tributaria dependerá, a su vez, de cómo se plantee la propuesta para generar el suficiente apoyo político. En este sentido, un SPSU podría ser el elemento que permita aglutinar las alianzas necesarias para incrementar los ingresos fiscales y, además, promover el logro de una sociedad protegida contra los riesgos, menos desigual y económicamente más productiva. En otras palabras, el SPSU podría convertirse en el centro de un nuevo pacto fiscal en la región.

Esta nota tiene por objetivo poner en el centro de la discusión fiscal de la región la creación de un SPSU. Para ello se analiza en la siguiente sección la importancia que tiene para los países de la región transitar hacia un SPSU con miras a romper la trampa que combina desigualdad y bajo crecimiento, según se afirma en el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe* publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (PNUD, 2021). A continuación, en la tercera sección, se busca destacar los puntos en común de los sistemas fiscales de los países de la región en cuanto a sus principales fuentes de ineficiencias e injusticias, que les impiden cumplir los objetivos de protección social planteados. En la cuarta sección se examinan posibles caminos para aumentar la recaudación tributaria en América Latina y el Caribe. Finalmente, se analizan aspectos de la economía política vinculados con las reformas de esta índole y se plantean posibles estrategias para aumentar su factibilidad. La fuente principal de información sobre los retos que enfrenta cada país consiste en la serie de estudios que fueron encargados por la Oficina para América Latina y el Caribe (RBLAC) del PNUD, en los cuales expertas y expertos de la región profundizan en el análisis de las características y carencias de los sistemas tributarios nacionales, y examinan posibles reformas específicas que cada nación podría implementar para aumentar la tributación al menos un 3% del PIB².

2. Un horizonte común para la protección social en América Latina y el Caribe

Como se afirma en el citado *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021* del PNUD (2021), la región se encuentra atrapada en una doble trampa que combina alta desigualdad y bajo crecimiento. Estos dos fenómenos interactúan generando un círculo vicioso que limita la capacidad de los países para progresar en todos los frentes del desarrollo humano. Como respuesta principalmente a la preocupación por la desigualdad y los niveles persistentes de pobreza, los gobiernos de la región han puesto en marcha una amplia gama de políticas y programas de protección social. Sin embargo, el informe resalta que, en general, esas políticas no han sido del todo eficaces para reducir la desigualdad, y al mismo tiempo podrían tener efectos no deseados en la productividad y, por lo tanto, en el crecimiento económico.

² Los países incluidos en el estudio son: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.



Esta situación exige un cambio sustancial en la arquitectura de la protección social de América Latina y el Caribe, y en particular requiere transitar desde un modelo de políticas segmentadas y dispersas hacia un SPSU. Además, el esquema deberá promover la productividad. El citado informe del PNUD (2021) presenta una discusión detallada sobre la propuesta de implementar un SPSU en los países de la región.

Primero es necesario concebir la idea de la protección social como un conjunto de medidas dirigidas a dar respuesta a las condiciones de inseguridad social que el contexto histórico específico es capaz de generar. En el caso de América Latina y el Caribe el régimen de protección social común en la región se gestó hace ya cerca de 75 años. El suelo común de este esquema está constituido por tres pilares: i) programas de seguridad social contributiva (que financian principalmente servicios de salud y pensiones); ii) regulaciones para garantizar la estabilidad del empleo, y iii) salarios mínimos. Es decir, se trata de un sistema que está ligado al estatus de formalidad del empleo y que se financia con aportes de nómina tanto de las empresas como de los trabajadores³. Esto quiere decir que grandes franjas poblacionales, como los trabajadores independientes o por cuenta propia, así como las trabajadoras remuneradas del hogar y los trabajadores no remunerados, quedan excluidos de este esquema.

Los desafíos sociales han cambiado mucho a lo largo de las últimas décadas. Algunas de las crisis económicas que ha vivido la región en este período han requerido la implementación de acciones dirigidas a expandir los sistemas de protección social no contributiva para abarcar a la población excluida. El objetivo de esas expansiones no ha sido resolver las deficiencias del viejo modelo de seguridad social contributiva, sino que lo han rodeado para generar un sistema paralelo. La convivencia de estos dos esquemas no solo ha generado un acceso desigual a los derechos sociales (trabajadores similares que realizan una labor similar son tratados de forma distinta por la ley), sino que en algunos casos, además, ha tenido repercusiones negativas sobre la productividad y, por lo tanto, sobre el crecimiento económico de los países y de la región en conjunto. En otras palabras, el actual régimen de protección social está dejando a muchas personas atrás.

Hoy, tras más de siete décadas de haberse concebido la arquitectura general de los sistemas de protección social de los países de la región, se plantea un contexto muy diferente en el cual la idea de riesgo socioeconómico ha cambiado radicalmente. El concepto de riesgo socioeconómico es incluso distinto de aquel que se tenía hace apenas tres años. La disrupción, la incertidumbre global y la complejidad parecen la forma más adecuada de describir los retos actuales y de los años por venir. Las ganancias de la primera década y media del siglo XXI no alcanzaron para convertir a la región en una mayoritariamente de clases medias. Los problemas sistémicos, a saber, la desigualdad, la baja productividad y la vulnerabilidad, se intersecaron con crisis superpuestas ocasionadas por la pandemia de la COVID-19, el conflicto en Europa y el cambio climático. Se trata de crisis que obligan a repensar cuáles son los motores del crecimiento y el desarrollo en la región, y que ponen en una dimensión completamente distinta la idea de riesgo socioeconómico y las necesidades de protección.

2.1. La universalidad en el centro

Es necesario avanzar hacia un sistema de protección social que salvaguarde de los riesgos en un contexto de alta incertidumbre. Se enfatiza en la palabra *sistema* para resaltar el carácter complementario que tienen diversas medidas de política pública que, en conjunto, podrían ofrecer un piso de seguridad socioeconómica que posibilite lograr objetivos de desarrollo más ambiciosos. Es el sistema el que debe ser evaluado en conjunto, y no las políticas particulares que lo conforman. La combinación específica de los programas que integren el sistema y el diseño fiscal que los sustente pueden depender de las especificidades de cada país. La propuesta que hace el PNUD se basa en una visión de conjunto y en ciertos principios generales que deben ser considerados.

³ En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.

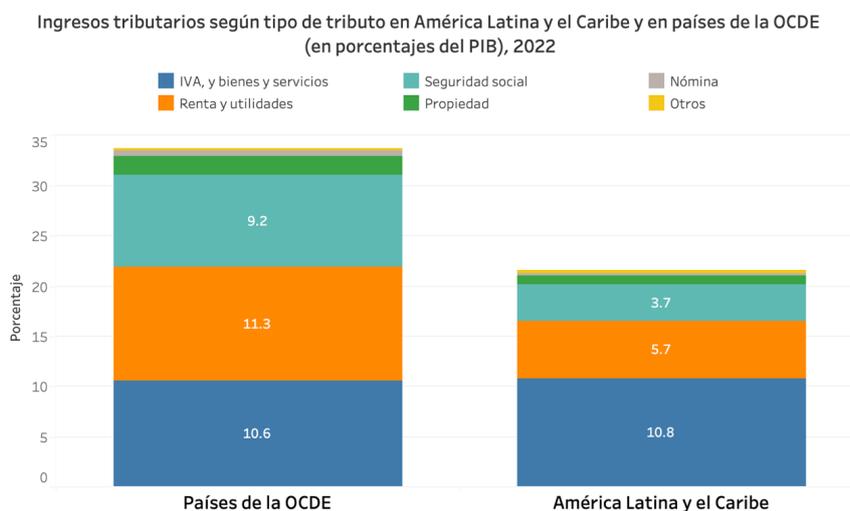
El principio rector de esta propuesta de reforma es la universalidad con respecto a la población relevante, que se debe aplicar simultáneamente en tres dimensiones: i) toda la población expuesta a un riesgo determinado debe estar cubierta por un mismo programa; ii) la fuente de financiamiento debe ser la misma para cada programa, según el tipo de riesgo cubierto, y iii) si los programas brindan beneficios en especie, la calidad de estos debe ser igual para todas las personas.

El principio de universalidad con respecto a la población relevante puede considerarse como una guía al evaluar la introducción de nuevos programas, la población objetivo de cada programa, y qué programas deben financiarse con los ingresos fiscales generales, los aportes de las empresas o los aportes de los trabajadores. Un sistema de protección social construido en torno a este principio ofrece a la región una ruta para aumentar el gasto social y fortalece las bases que permiten promover el crecimiento económico a largo plazo. Por tanto, dicho sistema de protección social constituye una vía para combatir la pobreza, responder a las crisis y aumentar la resiliencia, así como un camino para fortalecer la confianza social y la confianza en las instituciones, lo que contribuye a la legitimidad de dichas instituciones, necesaria para que la ciudadanía esté dispuesta a someterse a sus reglas.

3. Los sistemas fiscales actuales no son suficientes para financiar un sistema de protección social universal

Lograr la universalidad es imposible sin un aumento sustancial de la carga impositiva y una reorganización del gasto social (PNUD, 2021). El desempeño tributario de la región ha sido históricamente limitado, principalmente por la dependencia histórica de los sistemas fiscales respecto de los ingresos obtenidos por la venta de materias primas. Si bien la recaudación fiscal aumentó en los últimos años, los países de América Latina y el Caribe registran bajas tasas en comparación con los países desarrollados. En 2021 los ingresos tributarios totales ascendieron al 21,7% del PIB, un porcentaje muy inferior a los ingresos tributarios totales de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que fueron del 34,1% del PIB (gráfico 1).

Gráfico 1. Los ingresos tributarios de la región ascienden en promedio a un 22% del PIB, un porcentaje muy inferior al registrado por los países de la OCDE

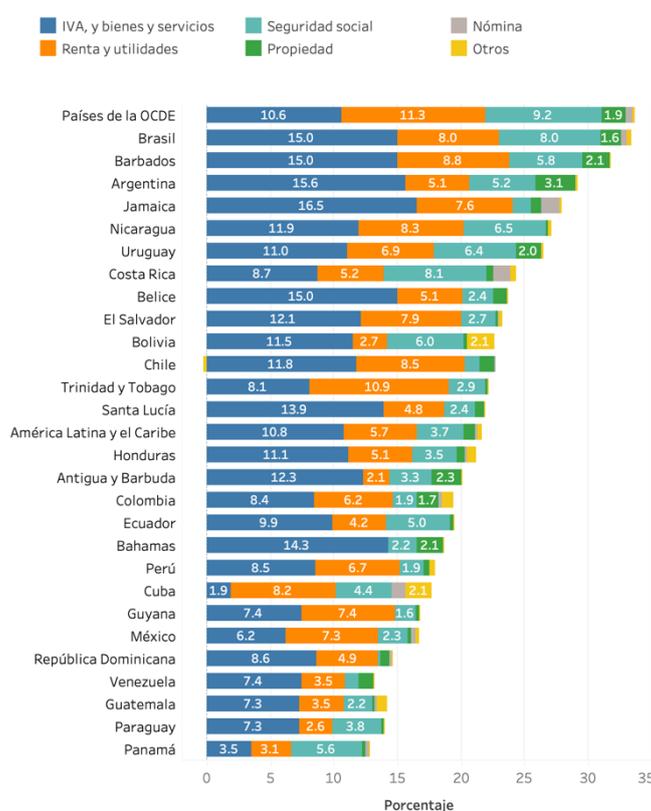


Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos et al. (OCDE et al.), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, Publicaciones de la OCDE, <https://www.oecd.org/development/estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-968f7de9-es.htm>.

Existe una gran heterogeneidad entre los países de la región en cuanto al monto de la recaudación tributaria, que va desde un 12,7% del PIB en Panamá hasta un 33,5% del PIB en Brasil (gráfico 2). Uno de los principales determinantes de la baja recaudación tributaria es la composición de los impuestos: muchos países de la región son altamente dependientes del impuesto al valor agregado y al consumo. En comparación con la OCDE, América Latina y el Caribe registra ingresos considerablemente más bajos procedentes del impuesto sobre la renta, de las contribuciones a la seguridad social y del impuesto a la propiedad, pero alcanza un nivel similar de recaudación por impuestos al consumo.

Gráfico 2. En América Latina y el Caribe el nivel de recaudación y la composición de los ingresos tributarios son muy heterogéneos

Ingresos tributarios según tipo de tributo en América Latina y el Caribe y en países de la OCDE
(en porcentajes del PIB), 2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos et al. (OCDE et al.), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, Publicaciones de la OCDE, www.oecd.org/development/estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-968f7de9-es.htm.

Sin embargo, lo que se recauda por cada concepto depende a su vez de dos factores: el valor de la tasa nominal (lo que estipula la ley fiscal) y la efectividad recaudatoria o tasa efectiva. La brecha entre la recaudación registrada y la recaudación potencial es, a su vez, el resultado de dos fuentes posibles de pérdidas recaudatorias: i) renuncias recaudatorias asociadas a deducciones o exenciones legales, y ii) evasión fiscal ilegal. En los países considerados en este análisis los regímenes especiales y las exenciones, junto con la evasión fiscal, constituyen los principales retos a superar.

La evasión fiscal es un reto mayúsculo en la región. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que en 2018 se dejó de recaudar el equivalente al 6,1% del PIB de la región por incumplimiento tributario, y señala que, de ese porcentaje, un 3,8% corresponde a la evasión del impuesto de sociedades y del impuesto sobre la renta de las personas físicas (CEPAL, 2020). Además, la CEPAL estima que en varios países de la región la brecha tributaria correspondiente al impuesto sobre la renta es superior al 50%, lo que significa que las autoridades tributarias recaudan menos de la mitad de los ingresos que teóricamente deberían recolectar.

Los datos presentados indican que existe un margen importante para mejorar la recaudación fiscal en la región, y que son muchos los aspectos por corregir. Por lo tanto, se requiere un enfoque estratégico para implementar progresivamente las reformas que posibiliten la creación de un SPSU. La estrategia comprende una dimensión económica enfocada en la eficiencia recaudatoria y otra dimensión política cuya meta principal es garantizar la legitimidad o la viabilidad política de las reformas. Ambas dimensiones deben ir de la mano y tomar en cuenta la trayectoria histórica y la coyuntura que enfrenta cada país.

4. Caminos posibles para aumentar la recaudación tributaria en la región

Si bien la heterogeneidad de la región en cuanto a las características y resultados de sus sistemas fiscales es importante, existen algunos rasgos que pueden ser generalizables a la mayoría de los países. Esto permite esbozar algunas recomendaciones que pueden ser en mayor o menor medida aplicables al conjunto de los países de América Latina y el Caribe para aumentar la recaudación tributaria con miras a la creación de un SPSU. Antes de enumerar a las vías para lograr un mayor ingreso fiscal por cada tipo principal de impuesto, es necesario hacer tres consideraciones transversales:

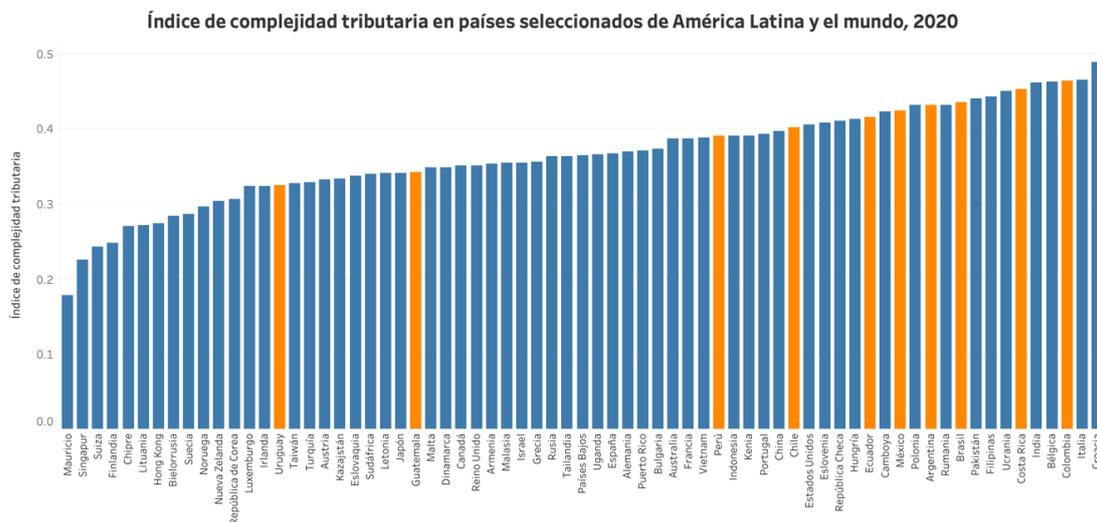
El primer punto a destacar es que para financiar un SPSU es necesario considerar como dos caras de una misma moneda tanto el aumento de los recursos tributarios como la reorganización del gasto social (Scott, 2023). Esta consideración es importante por dos razones. Primero, no es posible evaluar la eficiencia y la equidad de un ámbito de las finanzas públicas —ingresos o egresos— sin considerar el otro. Por ejemplo, es posible que haya elementos específicos de la tributación que, analizados individualmente, tengan una naturaleza regresiva, pero al analizar todo el sistema de ingreso y gasto social el saldo final podría ser netamente progresivo, con un aumento de los beneficios netos para la población más pobre. La segunda razón a considerar es la factibilidad política: sería inoportuno aumentar la carga impositiva de los hogares para seguir financiando un sistema de protección social fraccionado y excluyente como el actual.

En segundo lugar, en términos de eficiencia es importante poner en perspectiva los efectos de los cambios fiscales sobre el comportamiento económico, así como considerar los efectos que podrían tener las transferencias en efectivo sobre los incentivos laborales. Aunque la región tiene un amplio margen para mejorar la recaudación y las transferencias sin generar mayores distorsiones, la forma específica en que se lleve a cabo la reforma no debe perder de vista estos aspectos.

Por último, es preciso considerar la necesidad transversal de crear sistemas tributarios más simples y modernos, que cuenten con autoridades fiscales más eficientes. El índice de complejidad tributaria (2020)⁴ incluye a diez de las economías más grandes de América Latina entre un total de 69 países. Seis de esos países de la región pertenecen al quintil de países que presentan la mayor complejidad tributaria (gráfico 3).

4 El índice de complejidad tributaria de 2020 mide la complejidad del sistema tributario de un país a partir de la estimación de la complejidad del impuesto a las empresas que se aplica a las firmas multinacionales. Dicho índice fue elaborado por TRR 266 Accounting for Transparency, un centro de investigación colaborativa transregional financiado por la Fundación Alemana de Investigación Científica (DFG).

Gráfico 3. Los países latinoamericanos se encuentran entre los que tienen mayor complejidad fiscal



Fuente: TRR 266 Accounting for Transparency (2020). “Índice de complejidad tributaria de 2020”. Global MNC Tax Complexity Project.

4.1. Renta y utilidades

Como se puede observar en el gráfico 1, la recaudación promedio de los impuestos sobre la renta en América Latina y el Caribe es muy inferior a la recaudación promedio de los países de la OCDE. Dado que financiar la protección social requiere de fuentes de ingresos estables y sostenidas en el tiempo, el aumento de la fiscalidad directa, y muy en particular el incremento de los impuestos a la renta y las utilidades, tendría que ser una prioridad para los países de América Latina y el Caribe. Además, gravar las rentas siempre tendrá una lógica más progresiva que gravar el consumo. En los países incluidos en la actual revisión de los sistemas fiscales, la baja recaudación de impuestos a la renta y las utilidades tanto de las empresas como de las personas físicas no se debe a la existencia de bajas tasas nominales, sino a la baja recaudación efectiva.

En la región, por lo tanto, es necesario revisar y minimizar las exenciones y los regímenes especiales. Se ha observado que muchos de estos instrumentos no siguen ni una lógica de eficiencia económica ni una de equidad, y en muchos casos son esencialmente regresivos. En algunos países las deducciones personales son elevadas y altamente regresivas, y además contribuyen a incrementar las pérdidas por evasión. Muchas oportunidades de evasión de impuestos se dan como resultado de la existencia de sistemas fiscales complejos con presencia de regímenes especiales.

La otra gran deuda de la región tiene que ver con promover la incorporación en la formalidad de las pequeñas y medianas empresas mediante esquemas que no desincentiven su crecimiento. La base tributaria tiene que ampliarse a todas las unidades económicas. Aunque esto en un inicio implique recaudar impuestos de quienes se desempeñan en la informalidad laboral y en el comercio informal, lo que podría tener un efecto regresivo, al final corregir esas ineficiencias podría beneficiar a la población más pobre en el marco de un esquema de protección social universal. La incorporación en la formalidad, además, abre las puertas al desarrollo de actividades económicas que conllevan una mayor productividad.



Más allá de la informalidad comercial existen, desde luego, muchas formas de evasión en las cuales incurren las personas físicas y morales con mayores ingresos, las cuales disminuyen los recursos disponibles para la protección social. Por ejemplo, un punto relevante para mejorar la recaudación de los impuestos a la renta es establecer mecanismos para gravar efectivamente las ganancias de capital originadas por la venta de acciones con presencia bursátil. Finalmente también será importante participar en la iniciativa internacional relativa al impuesto mínimo global a las ganancias corporativas.

4.2. Impuestos al consumo

Aunque los impuestos al consumo son la principal fuente de recursos tributarios en América Latina y el Caribe, también existe una gran cantidad de exenciones cuyo principal problema es su naturaleza regresiva. La ampliación de la base imponible como resultado de la eliminación de exenciones permitiría aumentar la recaudación para luego compensar a los consumidores de menores ingresos (Viollaz, 2023).

A su vez, la eliminación de exenciones contribuiría a simplificar la administración del sistema y permitiría que la administración tributaria libere recursos que podrían destinarse a mejorar los mecanismos de detección de evasores.

Otra medida podría consistir en la ampliación del rango de los bienes comprendidos por el impuesto al consumo específico, como aquellos que son nocivos para la salud (por ejemplo, la comida chatarra o los alimentos con altos niveles de azúcar). Su baja elasticidad los hace excelentes recaudadores, menos distorsivos para el mercado y con cierta progresividad. No obstante, es motivo de preocupación el efecto nocivo que podrían tener los impuestos saludables a corto plazo en términos de regresividad. “En particular, los hogares más pobres podrían consumir alimentos con mayor contenido calórico y menor calidad nutricional. No obstante, existe evidencia que sugiere que esto puede no ocurrir. Por ejemplo, un estudio de la Organización Panamericana de la Salud (2015) señala que la introducción de un impuesto a las bebidas azucaradas en México no produjo efectos regresivos considerables, pues la demanda de ese producto es elástica (dicha elasticidad fue estimada en 1,3)” (Fergusson y Hofstetter, 2022, pág. 15).

4.3. Impuestos a la propiedad

Los impuestos a la propiedad tienen un potencial aún no explotado en su totalidad en la región. Una de sus grandes ventajas es el fortalecimiento de la recaudación local (y, por lo tanto, de las capacidades locales) y la otra es su lógica naturalmente progresiva. Es importante definir estrategias diferenciadas para la gestión catastral que reconozcan la amplia heterogeneidad de las administraciones locales, y garantizar que existan mecanismos de apoyo permanente. En muchos países existe la necesidad de actualizar las bases catastrales y de establecer mecanismos que aseguren su actualización continua. Es fundamental construir una estructura de impuestos simple e ir incorporando nuevas tecnologías digitales.

4.4. Impuestos verdes y otros

En general América Latina y el Caribe tiene aún un largo camino que recorrer en lo que respecta a los impuestos verdes para reflejar mejor los costos ambientales de muchos de los procesos económicos de la región. Fijar precios al carbono debe convertirse en un elemento central de la estrategia que permita a los países de la región transitar hacia cero emisiones netas de gases de carbono. En general las tasas recaudatorias por emisiones de carbono son muy bajas comparadas con las de los países de la OCDE. En muchos países de la región se habla también de ir eliminando los subsidios a la gasolina y de eliminar exenciones al impuesto a los vehículos.



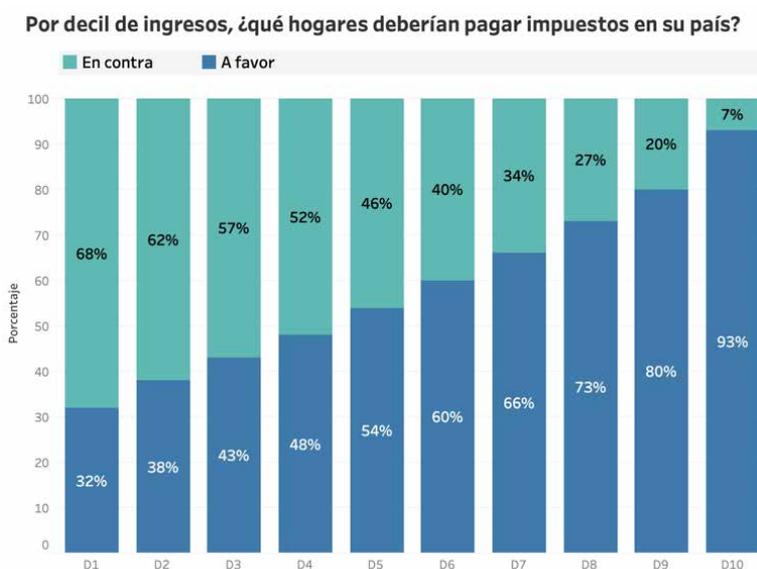
Por otro lado están los impuestos a la minería y los hidrocarburos. Otra manera de elevar la recaudación directa es ejercer una mayor fiscalización y control de las empresas extractivas cuyas actividades económicas conllevan un gran volumen de producción, con el que su actual aporte fiscal no guarda relación. Tal es el caso de la explotación de oro en Bolivia o de la de cobre en Chile.

5. Gobernanza

La recaudación tributaria es un reflejo de la salud del pacto social. Cualquier acción dirigida a recaudar implica un desgaste del capital político de cualquier gobierno, y esto incluye no solo la adopción de las medidas pertinentes, sino también las acciones reales dirigidas a garantizar la recaudación. Los incentivos político-electorales a corto plazo imponen un alto costo a la reforma tributaria para los actores políticos. Esto permite explicar por qué en América Latina y el Caribe históricamente dicha reforma se ha postergado el mayor tiempo posible, principalmente cuando hay ingresos fiscales que se obtienen por otras vías, especialmente a través de las materias primas.

A pesar de la desconfianza que impera en la región hacia los partidos políticos y los gobiernos, la gran mayoría de la población es consciente de la importancia de pagar impuestos y de que estos se utilicen para generar bienes públicos y ayudar a las personas con más carencias. Según datos de Latinobarómetro de 2020, tan solo el 7% de la población cree que nadie debería pagar impuestos⁵. Además, la población latinoamericana y caribeña coincide en que la responsabilidad de los hogares de pagar impuestos aumenta a medida que se incrementan los ingresos. Incluso entre los hogares que se consideran parte del 20% más rico de la población (autopercepción), dos terceras partes están de acuerdo en que la tasa de los impuestos debería ser más alta para aquellas personas que ganan más (gráficos 4 y 5).

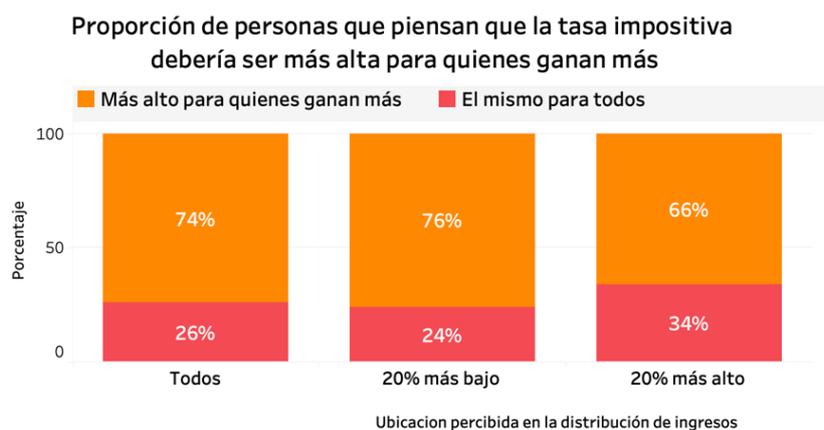
Gráfico 4. Las personas en ALC coinciden en que la responsabilidad de los hogares de pagar impuestos aumenta con los ingresos



Fuente: PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe.

5 Análisis retomado de PNUD (2021).

Gráfico 5. La mayoría de las personas en ALC piensa que la tasa de impuestos debería ser más alta para los que ganan más



Fuente: PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe.

Aunque las especificidades relativas a cómo materializar esto podrían llegar a generar controversias, estas opiniones generales subyacen al pacto social de la región.

Los agentes políticos encargados de impulsar las reformas tributarias necesitan encontrar la manera de presentar de manera atractiva y convincente la necesidad de contar con mejores ingresos fiscales. Un elemento necesario es la lógica del intercambio. Es decir, es fundamental que la ciudadanía tenga claridad sobre qué es lo que va a obtener a cambio. Es por eso que se necesita evidencia sólida que contribuya a informar a la sociedad sobre los beneficios de las reformas, y que permita mostrar los progresos alcanzados durante la implementación de las nuevas políticas.

Es justo en este punto que se considera que la creación de un SPSU tiene el potencial de ser el núcleo de un nuevo pacto fiscal para la región. Tal como ha señalado el PNUD (2021), un SPSU tiene la virtud de abordar simultáneamente problemas sistémicos de distinta índole, como la desigualdad, la baja productividad y la vulnerabilidad ante los riesgos. Estos tres resultados esperables de un SPSU permiten delinear el tipo de alianza social que podría ser convocada alrededor de dicho sistema. Se trata de una alianza en la cual la agenda del crecimiento económico converge con la de la desigualdad y con la preocupación por garantizar la protección de las personas ante crisis inesperadas.

El punto nodal en la agenda de la transformación tributaria de los países analizados consiste en reducir al mínimo posible las exenciones y los regímenes especiales. La gran cantidad de beneficios tributarios que existen en la actualidad en la región genera una mayor presión sobre una base tributaria reducida, lo que incrementa la percepción de que el trato es desigual e injusto (Ramírez, 2023). Mediante la disminución del número de exenciones y regímenes especiales no solo se procura elevar la recaudación, sino que también se aspira a cerrar las vías de negociación entre los agentes económico-políticos y el Estado. Abrir la puerta a un régimen especial que beneficie a un grupo social determinado incentiva a otros grupos a buscar tratos preferentes. Si el objetivo de los gobiernos de turno es recaudar más, esta serie de presiones conllevan un fuerte desgaste político. En términos generales la acción del Estado gana legitimidad cuando es estable y

predecible, es decir, cuando implementa medidas que no se negocian caso por caso. En caso de ser necesario, por razones de interés público, contemplar compensaciones en el plano social o económico, es preferible diseñar compensaciones *ex post*.

Otra forma de pensar la implementación de estas reformas es la gradualidad. El sentido de gradualidad implica reconocer que, por lo general, no existe el capital político suficiente para llevar a cabo mediante una única reforma todos los cambios necesarios para alcanzar un incremento de la recaudación equivalente a un 3% del PIB. La gradualidad implica, por lo tanto, priorización. Existe una paradoja en la economía política latinoamericana y caribeña: se requieren cambios que aumenten la legitimidad del pacto social, pero la falta de legitimidad limita la posibilidad de realizar cambios (incluso si estos son deseables y justos) (Fergusson y Hofstetter, 2022). Según esta lógica se debería empezar por priorizar las reformas alcanzables que fortalezcan el mensaje de que es posible reconstruir la imparcialidad de la recaudación efectiva. Es decir, es preciso cambiar la imagen de que aquel que paga impuestos es quien no tiene el poder político para negociarlos o evadirlos.

Una ventaja de muchos sistemas tributarios de la región es que no se requieren grandes reformas para aumentar las tasas nominales de los impuestos. Esta discusión sin duda generaría un desgaste político mayúsculo. En cambio, muchas de las reformas que es preciso realizar tienen por objetivo eliminar las barreras que imposibilitan lograr la recaudación que ya está prevista en el espíritu de la ley fiscal vigente. La deliberación pública se podría desarrollar de manera menos ríspida en este segundo caso, respaldada por los principios de equidad horizontal y vertical —al combatirse el incumplimiento y las exenciones— y por el principio de justicia social, en caso de fortalecerse la progresividad del sistema.

Bibliografía

Carvalho, Agustina, Carlos Charotti, Carlos Fernández y Felipe González. 2023. “Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social: el caso paraguayo”. Serie de documentos de política pública. PNUD LAC PDS N°. 41. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2020. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). LC/PUB.2020/6-P. CEPAL, Naciones Unidas. www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada.

Fergusson, Leopoldo y Marc Hofstetter. 2022. “El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma” Serie de documentos de política pública. PNUD LAC PDS Núm. 28. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017.

Guerrero, Ricardo, Michel Jorratt, Iván Ramírez, y Jorge Atria. 2023. “Análisis del Sistema tributario Chileno”. De próxima aparición en Serie de documentos de política pública. PNUD LAC PDS. Presentado en 2023.

OCDE et al. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos et al.). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023. Publicaciones de la OCDE. www.oecd.org/development/estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-968f7de9-es.htm.

Olair, Rodrigo. 2023. “Sistema tributário Brasileiro: Diagnóstico e alternativas de reformas” Serie de documentos de política pública. PNUD LAC PDS Núm. 43. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe.

Mera, Manuel y Federico Ortega. 2023. “Tax reform for fiscal sustainability and social development in Jamaica”. De próxima aparición en Serie de documentos de política pública. PNUD LAC PDS. Presentado en 2023.

Ramírez, Marcel. 2023. “Estudio de país sobre sistemas tributarios y reformas tributarias para financiar sistemas universales de protección social. Caso Perú”. De próxima aparición en Serie de documentos de política pública. PNUD LAC PDS. Presentado en 2023.

Scott, John. 2023. “Una reforma tributaria para la sostenibilidad fiscal y la recuperación social en México”. De próxima aparición en Serie de documentos de política pública. PNUD LAC PDS. Presentado en 2023.

TRR 266 Accounting for Transparency (2020). “Índice de complejidad tributaria de 2020”. Global MNC Tax Complexity Project.

Viollaz, Marina. 2023. “El sistema tributario en la República Dominicana” Serie de documentos de política pública. PNUD LAC PDS N°. 41. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017.



www.undp.org/es/latin-america/documentos-de-politica-publica

[PNUD LAC C19 PDS N°. 1](#)

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas
Constantino Hevia y Andy Neumeyer

[PNUD LAC C19 PDS N°. 2](#)

Sugerencias para la Emergencia
Santiago Levy

[PNUD LAC C19 PDS N°. 3](#)

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo
Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

[PNUD LAC C19 PDS N°. 4](#)

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras
Andrés Ham

[PNUD LAC C19 PDS N°. 5](#)

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 6](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina
María Laura Alzúa y Paula Gosis

[PNUD LAC C19 PDS N°. 7](#)

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana
José Antonio Ocampo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 8](#)

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual
Nora Lustig y Mariano Tommasi

[PNUD LAC C19 PDS N°. 9](#)

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 10](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay
Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

[PNUD LAC C19 PDS N°. 11](#)

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política
Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

[PNUD LAC C19 PDS N°. 12](#)

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador
Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 13](#)

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico
Oficina del PNUD en México

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A](#)

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B](#)

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 15](#)

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana
Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

[PNUD LAC C19 PDS N°. 16](#)

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 17](#)

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19
Oficina del PNUD en Paraguay

[PNUD LAC C19 PDS N°. 18](#)

El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 19](#)

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe
Arachu Castro

[PNUD LAC C19 PDS N°. 20](#)

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe
Sandra García Jaramillo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 21](#)

Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe
Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

[PNUD LAC C19 PDS N°. 22](#)

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación del desarrollo
Oficina de PNUD Bolivia

[PNUD LAC C19 PDS N°. 23](#)

¿Necesitamos repensar la política de deuda en Latinoamérica?
Federico Sturzenegger

[PNUD LAC C19 PDS N°. 24](#)

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social

Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

[PNUD LAC C19 PDS N°. 25](#)

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe

Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina Bercovich

[PNUD LAC C19 PDS N°. 26](#)

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano

Orazio Attanasio y Ranjita Rajan

[PNUD LAC C19 PDS N°. 27](#)

A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil

André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhaes, Gabriel Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo, Luciano Máximo (FGV EESP Clear)

[PNUD LAC PDS N°. 28](#)

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma

Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter

[PNUD LAC PDS N°. 29](#)

Las repercusiones económicas de la guerra en Ucrania sobre América Latina y el Caribe

Mauricio Cárdenas y Alejandra Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 30](#)

La complejidad del fenómeno migratorio en México y sus desafíos

Elena Sánchez-Montijano y Roberto Zedillo Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 31](#)

La migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades

Daniel Morales y Catherine Rodríguez

[PNUD LAC PDS N°. 32](#)

Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021

Carolina Stefoni y Dante Contreras

[PNUD LAC PDS N°. 33](#)

Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000-2021

Gioconda Herrera

[PNUD LAC PDS N°. 34](#)

Migración en Colombia y respuestas de política pública

Sebastián Bitar

[PNUD LAC PDS N°. 35](#)

Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades

María Cecilia Dedios y Felipe Ruiz

[PNUD LAC PDS N°. 36](#)

Las migraciones en Costa Rica: desarrollo de políticas migratorias recientes para su atención

Laura Solís y Jason Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 37](#)

Migración en Trinidad y Tobago: tendencias y políticas actuales

Elizabeth Thomas-Hope

[PNUD LAC PDS N°. 38](#)

Migración en Barbados: ¿Qué sabemos?

Natalie Dietrich Jones

[PNUD LAC PDS N°. 39](#)

Impactos en Panamá del conflicto Rusia-Ucrania

Pablo Sanguinetti

[PNUD LAC PDS N°. 40](#)

Los desafíos de la mitigación del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunas propuestas de acción

Mauricio Cárdenas y Sebastián Orozco

[PNUD LAC PDS N°. 41](#)

Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social:

el caso paraguayo

Agustina Carvallo, Carlos Charotti, Carlos Fernández y Felipe González

[PNUD LAC PDS N°. 42](#)

Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe

Santiago Rodríguez y Almudena Fernández



www.undp.org/es/latin-america



twitter.com/PNUDLAC



www.facebook.com/pnudlac



www.instagram.com/pnudlac



www.linkedin.com/company/pnudlac



www.youtube.com/PNUDLAC

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

