

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2026

Fortalecimiento de los sistemas
tributarios para financiar un
desarrollo más productivo,
inclusivo y sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2026

Fortalecimiento de los sistemas
tributarios para financiar un
desarrollo más productivo,
inclusivo y sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez

Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.

Noel Pérez Benítez

Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Económico

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* es una publicación anual de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La coordinación del informe estuvo a cargo de Noel Pérez Benítez, Oficial a cargo de la División y Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales, y Dalmiro Morán, Oficial de Asuntos Económicos de la misma División. Participaron en la redacción del informe Elisa Araneda, Juan Manuel Badilla, Ivonne González, Michael Hanni, Dalmiro Morán, Noel Pérez Benítez y Patricia Weng. Se agradece a Ignacio Ruelas Ávila por los insumos elaborados para el capítulo I. El capítulo II fue preparado por Michael Hanni y Elisa Araneda. El capítulo III fue elaborado sobre la base de insumos preparados por Andrea Podestá.

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

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-154940-9
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-159715-8
(versión ePub)

Número de venta: S.26.II.G.10

LC/PUB.2026/4-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2026

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.2600069[S]

Notas explicativas:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2025/2026) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2026: fortalecimiento de los sistemas tributarios para financiar un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible* (LC/PUB.2026/4-P).

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

In memoriam

A finales de diciembre de 2025 falleció Oscar Cetrángolo. Su partida significa una pérdida irreparable para los debates regionales sobre política fiscal en América Latina y el Caribe.

Con una sobresaliente carrera profesional, fue ampliamente reconocido a nivel internacional por sus numerosas y destacadas contribuciones analíticas en diversas áreas del gasto público —seguridad social, salud, educación, entre otras—, así como de los ingresos públicos —especialmente, política tributaria y federalismo fiscal—.

Titular de una Maestría en Estudios de Desarrollo por la Universidad de Sussex (Reino Unido), en su Argentina natal tuvo una destacada trayectoria como académico y fue nombrado Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires (UBA), como investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política, dependiente de la UBA y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y como funcionario público en posiciones relevantes del sector público nacional. Fue asesor de distintos gobiernos de países de la región y destacado consultor de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En la CEPAL fue autor y coautor de un gran número de documentos y se desempeñó como experto en políticas públicas, demostrando a lo largo de los años un gran profesionalismo y un profundo compromiso con la institución. Asimismo, fue uno de los economistas con más participaciones en la extensa historia del Seminario Regional de Política Fiscal, a cuyos debates aportó de manera constante y constructiva, y donde compartió, con gran generosidad y humildad intelectual, su vasto y riguroso conocimiento técnico, sus ideas eminentemente progresistas y democráticas y su caudalosa experiencia.

Oscar, como muchos de sus colegas lo llamaban en el ámbito institucional, deja un recuerdo imborrable por su inmensa calidad humana, y un legado único que perdurará por siempre, y que, tal como él deseaba, servirá de estímulo y base fundamental para que las nuevas generaciones continúen en la construcción de sociedades más justas y cohesionadas.

Prólogo.....	9
--------------	---

Capítulo I

Tendencias de las finanzas públicas en 2025	11
Introducción.....	13
A. Los ingresos totales registraron un ligero aumento en América Latina, mientras que se contrajeron en el Caribe.....	14
B. Los gastos públicos se mantuvieron estables en América Latina, mientras que se incrementaron en el Caribe.....	23
C. La posición fiscal mejoró en América Latina, pero se observa una expansión del déficit en el Caribe.....	29
D. La deuda pública de la región se mantiene en niveles elevados.....	31
E. Las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales se mantienen relativamente estables, con una gran dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales.....	36
F. En el contexto actual, se refuerza el papel central de la política fiscal para promover un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.....	41
Bibliografía.....	44

Capítulo II

Incumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas: metodologías para estimarlo y estrategias para reducirlo.....	47
Introducción.....	49
A. El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en América Latina	50
1. Principales características del tributo: alcance, base imponible y estructura	50
2. El problema del incumplimiento tributario.....	52
B. La medición del incumplimiento: experiencias metodológicas en la región	54
1. Metodologías de estimación y práctica internacional.....	54
2. Enfoques metodológicos utilizados en la región	57
3. Estudios recientes sobre el incumplimiento del IRPF en la región.....	60
C. Estimaciones del incumplimiento en el pago del IRPF mediante una metodología armonizada para los países de la región.....	60
1. El incumplimiento limita las posibilidades de expandir el espacio fiscal	62
2. El nivel de incumplimiento varía significativamente según el tipo de contribuyente	64
D. Estrategias de los países para abordar el incumplimiento del IRPF	68
1. Digitalización y tecnologías para mejorar el control tributario	68
2. Herramientas para facilitar el cumplimiento voluntario.....	69
3. Avances en materia de cooperación internacional e intercambio de información	72
4. Regímenes simplificados para trabajadores independientes.....	73
5. Programas de regularización de obligaciones tributarias.....	74
6. Reformas normativas para fortalecer la estructura del IRPF.....	75
E. Conclusiones y recomendaciones.....	76
Bibliografía.....	78
Anexo II.A1	81

Capítulo III

Gastos tributarios orientados a objetivos sociales: análisis comparado de 12 países de América Latina	85
Introducción.....	87
A. Gastos tributarios orientados a objetivos sociales: marco conceptual	88
1. Definición y alcance	88
2. Principales marcos de referencia para el análisis del gasto público social.....	91
B. Enfoque metodológico para el estudio de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales	94
C. Identificación de los principales gastos tributarios orientados a objetivos sociales en países seleccionados de América Latina.....	99
1. Análisis por sector funcional del gasto social	99

2. Análisis por tipo de impuesto y tratamiento tributario preferencial	102
3. Análisis por tipo de incidencia	105
D. Estimación del costo fiscal de los principales gastos tributarios orientados a objetivos sociales	107
E. Conclusiones y recomendaciones para fortalecer la gobernanza de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales.....	111
Bibliografía.....	115

Cuadros

Cuadro I.1 América Latina (16 países): resultado primario y global del gobierno central, 2024 y 2025	30
Cuadro I.2 América Latina (16 países): deuda pública del gobierno central, por residencia de los acreedores y tipo de moneda, diciembre de 2025.....	35
Cuadro I.3 América Latina (14 países): ingresos subnacionales, por componente, 2020-2024.....	36
Cuadro I.4 América Latina (14 países): transferencias intergubernamentales agregadas, 2020-2024.....	37
Cuadro I.5 América Latina (14 países): composición de los gastos subnacionales, 2020-2024	39
Cuadro I.6 América Latina (11 países): deuda pública subnacional, 2020-2024	40
Cuadro II.1 Países seleccionados: estimaciones oficiales del incumplimiento del impuesto sobre la renta de personas físicas (IRPF) y metodologías empleadas, 2012-2023.....	56
Cuadro II.2 América Latina y el Caribe (4 países): tasa de incumplimiento y brecha de cumplimiento, 2021 o último año con información disponible	60
Cuadro II.3 América Latina (5 países): brecha tributaria atribuida al incumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, 2017 a 2019 y 2021 a 2023.....	64
Cuadro II.A1.1 América Latina (6 países): tratamientos tributarios considerados en los ejercicios de microsimulación	83
Cuadro III.1 Clasificación sectorial y ejemplos relevantes de gastos tributarios orientados a objetivos sociales	96
Cuadro III.2 América Latina (12 países): disposiciones sobre gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por sector, 2024 o información más reciente	99
Cuadro III.3 América Latina (12 países): disposiciones sobre gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por tipo de impuesto, 2024 o información más reciente	103
Cuadro III.4 América Latina (12 países): disposiciones sobre gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por tipo de tratamiento tributario preferencial, 2024 o información más reciente	104
Cuadro III.5 América Latina (12 países): gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por tipo de incidencia, 2024 o información más reciente.....	106
Cuadro III.6 América Latina (12 países): gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por sector, 2024 o información más reciente	109
Cuadro III.7 América Latina (12 países): gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por tipo de incidencia, 2024 o información más reciente.....	110

Gráficos

Gráfico I.1 América Latina (16 países): ingresos totales del gobierno central, por componente, 2023-2025.....	15
Gráfico I.2 América Latina (15 países): variación interanual de los ingresos tributarios, por impuesto, 2024 y 2025	16
Gráfico I.3 América Latina (15 países): variación interanual de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) del gobierno central, por concepto, 2024 y 2025	16
Gráfico I.4 América Latina (16 países): variación interanual de los otros ingresos del gobierno central, 2024 y 2025.....	22
Gráfico I.5 El Caribe (12 países): ingresos totales del gobierno central, por componente, 2023-2025	22
Gráfico I.6 América Latina (16 países): gasto total del gobierno central, por componente, 2023-2025.....	24
Gráfico I.7 América Latina (16 países): variación interanual del gasto corriente primario del gobierno central, por subcomponente, 2024 y 2025.....	24
Gráfico I.8 América Latina (16 países): variación interanual de los gastos de capital del gobierno central, por subcomponente, 2024 y 2025.....	26
Gráfico I.9 América Latina (16 países): tasas de interés de los bonos a diez años en moneda nacional y variación interanual de los pagos de intereses del gobierno central, 2020-2025	27
Gráfico I.10 El Caribe (12 países): gasto total del gobierno central, por componente, 2023-2025	28
Gráfico I.11 América Latina (16 países): indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2025	29
Gráfico I.12 El Caribe (12 países): indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2025.....	31
Gráfico I.13 América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2025	32
Gráfico I.14 El Caribe (13 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2025.....	33
Gráfico I.15 América Latina (14 países): importancia relativa de las transferencias intergubernamentales agregadas, promedio, 2020-2024.....	38
Gráfico I.16 América Latina (14 países): indicadores fiscales de los gobiernos subnacionales, 2011-2024.....	39



Gráfico II.1	América Latina y el Caribe (24 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (38 países, promedio): recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y su proporción en la recaudación tributaria total, 2023	51
Gráfico II.2	América Latina (5 países): tasa de incumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, 2023 o último año con información disponible	63
Gráfico II.3	América Latina (5 países): brecha tributaria atribuida al incumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, 2023 o último año con información disponible	63
Gráfico II.4	América Latina (5 países): tasa de incumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, según tipo de contribuyente, 2023 o último año con información disponible	65
Gráfico II.5	América Latina (5 países): recaudación potencial y observada del impuesto sobre la renta de las personas físicas, según tipo de contribuyente, 2023 o último año con información disponible	66
Gráfico III.1	América Latina (12 países): gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por tipo de impuesto y tratamiento tributario preferencial, 2024 o información más reciente	105
Gráfico III.2	América Latina (12 países): gastos tributarios orientados a objetivos sociales, 2024 o información más reciente	108

Recuadros

Recuadro I.1	La reforma reciente del impuesto sobre la renta personal en el Brasil	18
Recuadro I.2	El costo fiscal y la evaluación de los gastos tributarios en los países de América Latina y el Caribe	20
Recuadro I.3	El Caribe: deuda pública y experiencias recientes con cláusulas sobre huracanes	34
Recuadro II.1	El impacto de los regímenes simplificados sobre la recaudación potencial del impuesto sobre la renta de las personas físicas: el caso del Perú	67
Recuadro III.1	Incidencia distributiva de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales	90
Recuadro III.2	Medición del gasto tributario orientado a objetivos sociales desde una perspectiva internacional	93

Diagramas

Diagrama III.1	Metodología para la identificación y clasificación de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales	94
Diagrama III.2	Clasificación de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales según el tipo de incidencia	98

Prólogo

América Latina y el Caribe enfrenta trampas del desarrollo que limitan su capacidad de alcanzar un crecimiento más productivo, inclusivo y sostenible. Para superarlas, las transformaciones estructurales necesarias deben apoyarse, entre otros aspectos, en un decidido fortalecimiento de la política fiscal. En un contexto internacional marcado por la incertidumbre, la volatilidad macroeconómica y un espacio fiscal acotado, se percibe la urgencia de avanzar en la movilización de recursos internos, con especial énfasis en el fortalecimiento de los sistemas tributarios como base del financiamiento público, así como de mejorar la calidad del gasto, con una visión estratégica que permita cerrar las brechas de desarrollo que persisten en los países de la región.

La evolución de las finanzas públicas durante 2025 muestra una alta heterogeneidad en la región. Como se analiza en el capítulo I, los ingresos públicos de América Latina se mantuvieron relativamente estables, con un leve incremento de la recaudación tributaria. El balance primario mejoró y se acercó al equilibrio, al tiempo que el déficit global promedio se redujo a un 2,9% del PIB, si bien los niveles de endeudamiento permanecen elevados. En el Caribe, en cambio, la posición fiscal se deterioró: el balance primario pasó de un superávit del 0,3% del PIB en 2024 a un déficit del 1,6% del PIB en 2025, impulsado por la caída de los ingresos no tributarios y el aumento del gasto público. En esa línea, el déficit global promedio de la subregión aumentó al 4,8% del PIB.

En virtud de la necesidad de expandir el espacio fiscal, esta edición del *Panorama Fiscal* se enfoca en temas clave para la movilización de recursos internos. En el capítulo II se aborda el incumplimiento relacionado con el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), una de las principales limitaciones a la recaudación de un impuesto clave en términos de equidad, y el factor que constituye la mayor diferencia entre las estructuras tributarias típicas de la región y las de los países desarrollados. Mediante una metodología armonizada basada en estimaciones estocásticas aplicada a cinco países, se cuantifica la brecha tributaria asociada a este incumplimiento, que representó entre el 0,33% y el 0,93% del PIB. Asimismo, se examinan las estrategias adoptadas recientemente por las administraciones tributarias para mejorar el cumplimiento, tanto a través de tecnologías de fiscalización como de medidas que facilitan la experiencia del contribuyente, que deben ir acompañadas de reformas y actualizaciones normativas que cierren espacios de evasión tributaria.

En el capítulo III se examina el papel de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales en 12 países de América Latina. A partir de un enfoque metodológico innovador, se identifican, clasifican y cuantifican estas renuncias recaudatorias según la distribución sectorial y el tipo de incidencia (directa o indirecta), y se muestra que presentan considerables divergencias entre países, tanto en su magnitud como en su rol. Ante la escasa información sobre su efectividad e impacto distributivo, el análisis subraya la necesidad de avanzar hacia una gestión más integral y transparente de estos instrumentos, enfocándose principalmente en la evaluación objetiva, como condición para mejorar la calidad de las políticas fiscales y sociales y fortalecer la legitimidad de las reformas tributarias en la región.

Como se enfatiza a lo largo del capítulo, el fortalecimiento de las instituciones fiscales constituye un requisito fundamental para avanzar hacia una mayor movilización de recursos internos, en línea con la implementación del Compromiso de Sevilla y la necesaria reforma de la arquitectura fiscal, financiera e institucional de la región para hacerla más equitativa, estable y previsible. En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha destacado tres ámbitos de acción para fortalecer la movilización de recursos para el financiamiento para el desarrollo: i) renovar la arquitectura financiera internacional y los mecanismos de resolución de deuda

soberana; ii) redefinir criterios de elegibilidad de la asistencia oficial para el desarrollo y apoyar transiciones hacia la graduación, y iii) fomentar la inversión del sector privado mediante el fortalecimiento de mercados de capital, la inversión extranjera directa y el uso de instrumentos financieros innovadores.

De manera complementaria, como ha venido enfatizando la CEPAL, es esencial reforzar las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) del sector público, con el fin de asegurar un diseño adecuado y la implementación efectiva de las distintas políticas públicas.

En particular, las capacidades prospectivas adquieren gran relevancia en la coyuntura actual, a partir del conflicto bélico que se desató en varios países de Oriente Medio, debido a sus potenciales efectos sobre el crecimiento económico mundial. El alza de los precios de las materias primas —fundamentalmente del petróleo, el gas natural y los fertilizantes— y su posible incidencia sobre los precios de los alimentos podría generar presiones inflacionarias a nivel mundial y regional, como sucedió en años anteriores. Las principales implicaciones para la política fiscal, que es una herramienta esencial para la resiliencia macroeconómica, podrían manifestarse en un conjunto de presiones adicionales para el alivio tributario o para financiar eventuales medidas de gasto público en favor de grupos más vulnerables en un contexto de espacio fiscal limitado. Asimismo, el posible aumento de las tasas de interés incidiría en el pago de intereses. Por otra parte, el alza del precio del petróleo podría tener efectos favorables sobre los ingresos de las empresas petroleras estatales de los países productores en la región. En este sentido, cobra relevancia la necesidad de avanzar en estrategias de fortalecimiento de las finanzas públicas apoyadas en una institucionalidad fiscal resiliente. Esto incluye, entre otros elementos, distintos instrumentos amortiguadores frente a choques, como los fondos soberanos, y el uso de instrumentos innovadores de financiamiento para proteger prioridades de inversión ante condiciones externas volátiles. De esta manera, la política fiscal puede apuntalar un crecimiento económico más productivo, inclusivo, sostenible y estable en los países de la región.

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

CAPÍTULO

Tendencias de las finanzas públicas en 2025

Introducción

- A. Los ingresos totales registraron un ligero aumento en América Latina, mientras que se contrajeron en el Caribe
- B. Los gastos públicos se mantuvieron estables en América Latina, mientras que se incrementaron en el Caribe
- C. La posición fiscal mejoró en América Latina, pero se observa una expansión del déficit en el Caribe
- D. La deuda pública de la región se mantiene en niveles elevados
- E. Las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales se mantienen relativamente estables, con una gran dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales
- F. En el contexto actual, se refuerza el papel central de la política fiscal para promover un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible

Bibliografía

Introducción

Durante 2025, América Latina y el Caribe se vio inmersa en un contexto mundial marcado por la incertidumbre, la volatilidad macroeconómica y un escenario complicado en materia de políticas internacionales. Este panorama, que expuso su vulnerabilidad ante los choques externos, adquirió mayor complejidad en un contexto de espacio fiscal limitado y reforzó la urgencia de implementar reformas profundas para superar las trampas del desarrollo a las que se enfrenta la región. Entre las condiciones necesarias para avanzar en esa dirección, destaca el fortalecimiento de la recaudación tributaria y la sostenibilidad de las cuentas públicas a mediano plazo, dado que su deterioro restringe la capacidad del Estado para promover un mayor crecimiento económico y un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

Pese a este escenario mundial, en América Latina, los ingresos públicos se mantuvieron estables al cierre de 2025, con un ligero incremento respecto del año anterior, sustentado por un crecimiento económico moderado, términos de intercambio favorables y mejoras en los mercados laborales. La recaudación tributaria registró, en promedio, un leve aumento, impulsado principalmente por el impuesto sobre el valor agregado (IVA). En materia de gasto público, se observó una relativa estabilidad del gasto corriente primario en el promedio de los países. Los pagos de intereses, en tanto, registraron un descenso en el promedio de América Latina, después de tres años consecutivos de incremento. En lo que respecta al Caribe, los ingresos públicos se redujeron en promedio, debido a la disminución de los ingresos no tributarios, en particular de los programas de ciudadanía por inversión, y la reducción de los ingresos tributarios por las medidas de alivio tributario en algunos países. Al mismo tiempo, los gastos públicos en general siguieron mostrando una tendencia ascendente, si bien en este resultado incidieron diversas operaciones de carácter excepcional.

Aunque el espacio fiscal continuó siendo limitado en términos generales, el balance primario del conjunto de los países de América Latina se acercó al equilibrio, lo que reflejó los esfuerzos que estos realizaron para estabilizar las cuentas públicas. Ello también se tradujo en un descenso del déficit global promedio, que se ubicó en un -2,9% del PIB al cierre del año. En cambio, la posición fiscal en el Caribe mostró un deterioro respecto del año anterior, derivado de dinámicas divergentes en materia de ingresos y gastos totales. El balance primario promedio pasó de un superávit del 0,3% del PIB a un déficit del -1,6% del PIB entre 2024 y 2025, y, en línea con ello, el déficit global se incrementó hasta un -4,8% del PIB, frente al -2,8% del PIB registrado en 2024. En cuanto a la deuda pública, los niveles de endeudamiento se mantuvieron elevados en la región, especialmente en algunos países del Caribe, y se observó un ligero incremento de las cifras promedio respecto de 2024, si bien estas se mantuvieron por debajo de las registradas en 2023. Esto restringe el margen de maniobra de los países, especialmente en el entorno macrofinanciero actual, caracterizado por tasas de interés altas, condiciones de financiamiento restrictivas en los mercados internacionales de capital e impactos potenciales derivados del conflicto bélico reciente en varios países de Oriente Medio.

Las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales registraron un deterioro en 2024, debido principalmente a los gobiernos locales, ya que el gasto aumentó y los ingresos registraron pocos cambios. Los balances fiscales de los gobiernos intermedios permanecieron estables dado que la disminución de los ingresos se acompañó de un menor gasto. La contracción del gasto de los gobiernos intermedios respondió a reducciones tanto en el gasto corriente como en el gasto de capital. En ambos niveles de gobierno, se observó una elevada dependencia de las transferencias provenientes de los gobiernos centrales, lo que condicionó su autonomía fiscal y limitó su capacidad

para sostener políticas de gasto de manera contracíclica. Si bien la deuda subnacional habría mostrado una reducción hacia el cierre de 2024, la dependencia estructural de las transferencias intergubernamentales continúa siendo una de las principales fuentes de vulnerabilidad fiscal para los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países de la región.

En este marco, y en un momento en que la región necesita ampliar el espacio fiscal para atender las necesidades en áreas prioritarias, el Compromiso de Sevilla, emanado de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en julio de 2025, reafirmó el compromiso de la comunidad internacional con el logro del desarrollo sostenible y la movilización de recursos adicionales para su financiamiento.

En el caso de América Latina y el Caribe, la implementación de esta iniciativa supone avanzar en diversas estrategias de política fiscal. En primer lugar, resulta indispensable favorecer la movilización de recursos públicos mediante la ampliación de la base tributaria y la racionalización de los gastos tributarios, además de redoblar los esfuerzos dirigidos a reducir la evasión y la elusión fiscales, estableciendo mecanismos para lograr una mayor progresividad de las estructuras tributarias y aprovechando los avances tecnológicos para facilitar y mejorar el cumplimiento tributario. Asimismo, se reconoce la importancia de facilitar la formalización económica e incorporar los enfoques de género y medio ambiente en la planificación presupuestaria. De manera complementaria, se destaca la necesidad de fortalecer las finanzas subnacionales mediante la diversificación de fuentes de ingresos y financiamiento público.

Por último, como ha venido reiterando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un requisito fundamental para el logro de estos objetivos es el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) del sector público, con el fin de asegurar la efectividad de las distintas políticas públicas y garantizar que las decisiones de gasto e inversión contribuyan de manera efectiva al cierre de las brechas de desarrollo que persisten en la región (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2025b).

También es importante para la región incidir en el avance en varios de los aspectos externos contemplados en el Compromiso de Sevilla que se relacionan con la reforma de la arquitectura financiera global, a través de una mejor gobernanza, una cooperación internacional reforzada y un liderazgo político comprometido con las transformaciones estructurales necesarias. Esto, a su vez, debe incluir la actualización de los criterios de la asistencia internacional para que los países en transición no pierdan el apoyo financiero de manera abrupta al alcanzar nuevos niveles de ingresos. Además, requiere buscar alternativas para atraer capitales privados, fortaleciendo los mercados locales y utilizando instrumentos financieros innovadores que canalicen recursos hacia proyectos de impacto estratégico.

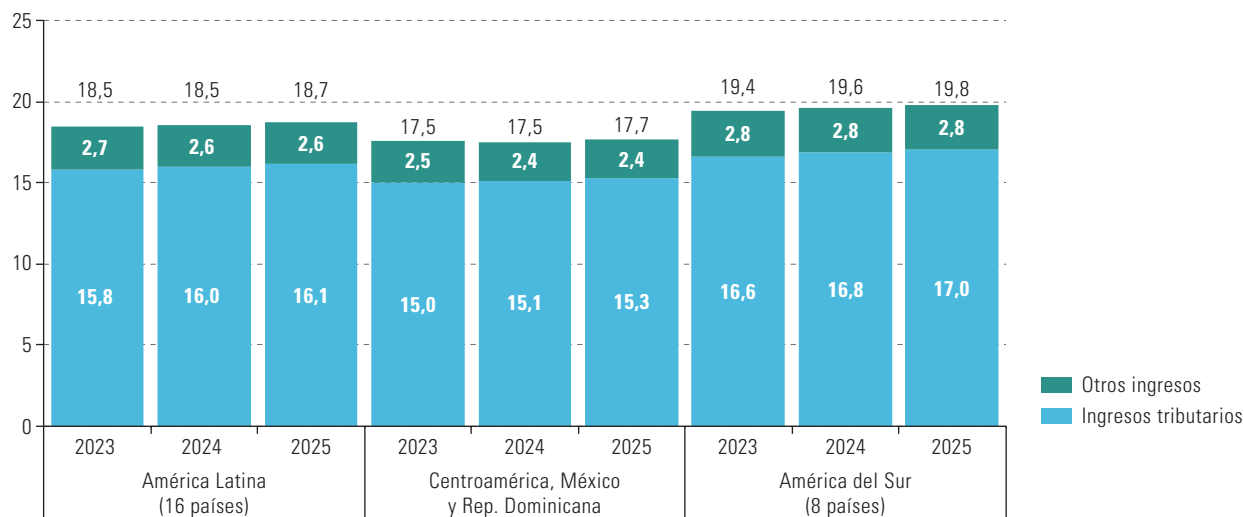
A. Los ingresos totales registraron un ligero aumento en América Latina, mientras que se contrajeron en el Caribe

Pese al complejo contexto macrofinanciero mundial de 2025, los ingresos públicos en América Latina se mantuvieron estables, apoyados por un moderado crecimiento económico, términos de intercambio favorables y mejoras en los mercados laborales (CEPAL, 2025a). Los ingresos totales de los gobiernos centrales alcanzaron un 18,7%

del PIB y se ubicaron levemente por encima de los valores observados en los últimos dos años (véase el gráfico I.1). Este aumento obedece al alza de los ingresos tributarios, tanto en los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, como en América del Sur. Por su parte, los ingresos provenientes de otras fuentes (no tributarios, de capital y donaciones) se mantuvieron sin cambios, con una disminución de los ingresos petroleros que fue compensada por ingresos extraordinarios en otros países.

Gráfico I.1

América Latina (16 países)^a: ingresos totales del gobierno central, por componente, 2023-2025
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

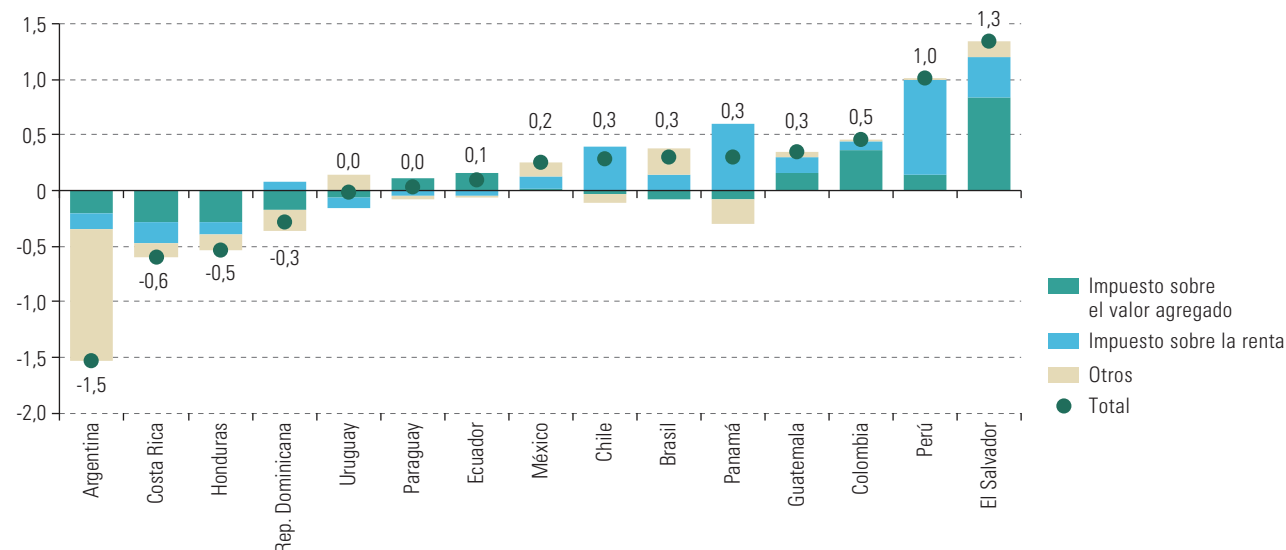
Si bien la recaudación tributaria aumentó en promedio en el conjunto de los países de América Latina, se observa una marcada heterogeneidad entre ellos. Como se ilustra en el gráfico I.2, se registraron variaciones interanuales que fueron desde aumentos de 1 punto porcentual del PIB o más hasta reducciones superiores a 0,5 puntos porcentuales del PIB. Al mismo tiempo, no se observa una tendencia común entre los distintos impuestos. El comportamiento de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA), salvo casos puntuales, fue acorde con el crecimiento moderado del consumo privado y, a su vez, en algunos países se vio contrarrestado por el efecto de la apreciación de la moneda nacional sobre el valor de las importaciones. Por su parte, el desempeño de la recaudación del impuesto sobre la renta fue mixto, aunque en algunos países constituyó el factor determinante del aumento de los ingresos tributarios. Por último, cabe destacar el papel de los cambios normativos en las variaciones observadas.

En lo que respecta a la recaudación del IVA en 2025, en los países que presentaron los mayores incrementos, destacan los ingresos provenientes de la aplicación de este impuesto a las importaciones (véase el gráfico I.3). En este sentido, cabe resaltar el gran dinamismo de las importaciones, en términos de valor, en el Ecuador y El Salvador. En concreto, en el Ecuador, las importaciones alcanzaron un nivel histórico en 2025 (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2025; Banco Central del Ecuador, 2025). En Colombia, en tanto, el incremento de la recaudación del IVA a las importaciones obedece principalmente a la determinación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de

aplicar una tasa de IVA del 19% a las importaciones de combustibles líquidos (gasolina y aceite combustible para motores (ACPM)), sobre la base de la Ley núm. 1819 de 2016 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2026). No obstante, en varios países, como Costa Rica y la República Dominicana, la reducción del precio internacional del petróleo crudo y los combustibles líquidos se tradujo en una menor recaudación de este impuesto (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2026; Dirección General de Aduanas de la República Dominicana [DGA], 2025).

Gráfico I.2

América Latina (15 países): variación interanual de los ingresos tributarios^a, por impuesto, 2024 y 2025
(En puntos porcentuales del PIB)



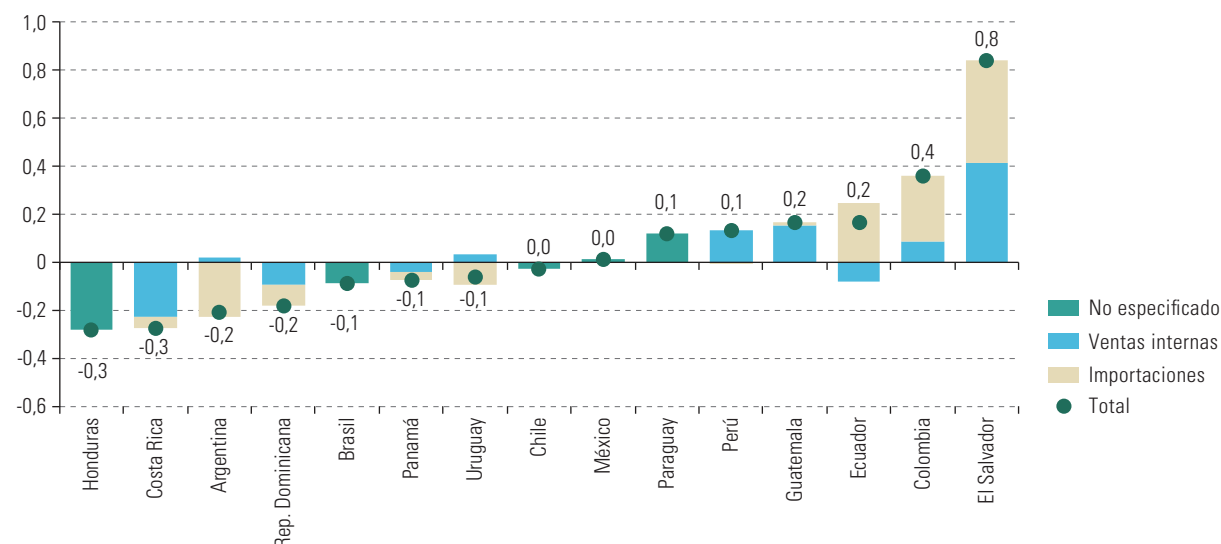
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

^a No se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

Gráfico I.3

América Latina (15 países): variación interanual de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) del gobierno central, por concepto, 2024 y 2025
(En puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Por el lado de la recaudación del IVA proveniente de las ventas internas, los incrementos se concentran en un grupo reducido de países. Si bien la dinámica del consumo privado incidió favorablemente en algunos casos, cabe resaltar también el impacto de los cambios normativos. En Colombia, por ejemplo, el aumento se debe en gran parte a las medidas adoptadas para financiar la respuesta a la situación de inseguridad en la región de Catatumbo, entre las que figura la aplicación del IVA a los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por Internet en el territorio nacional o desde el exterior, cuya recaudación alcanzó un 0,1% del PIB entre febrero y noviembre de 2025 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2026; Presidencia de la República de Colombia, 2025). En El Salvador, en tanto, destaca el impacto de la culminación de la puesta en marcha de la facturación electrónica obligatoria, que en 2025 se expandió para incluir a más contribuyentes (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2025; Canal 12, 2025). En el Perú, puede mencionarse la aplicación del IVA a los servicios digitales en el marco del Decreto Legislativo núm. 1623 de 2024, que generó una recaudación del 0,1% del PIB en 2025 (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria del Perú [SUNAT], 2026).

En cuanto al impuesto sobre la renta, cabe recordar que los ingresos registrados en 2025 reflejan tanto los pagos de regularización y devoluciones derivados de las declaraciones anuales correspondientes al ejercicio fiscal anterior como los pagos a cuenta del ejercicio en curso. En consecuencia, su evolución responde no solo a las condiciones macroeconómicas vigentes, sino también a las prevalecientes durante el año previo. Por ejemplo, la reducción en la Argentina se explica, en gran medida, por la alta base de comparación del año anterior, cuando la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas registró un incremento significativo por la depreciación de la moneda nacional en 2023 (Oficina de Presupuesto del Congreso de la Argentina [OPC], 2026). En Honduras se observa una reducción de los ingresos provenientes de las personas jurídicas, que refleja los menores pagos por la liquidación anual de los pasivos tributarios relacionados con el año fiscal 2024. No obstante estas reducciones, varios factores explican los aumentos observados en otros países.

El dinamismo del mercado laboral formal fue un factor determinante en el crecimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas en varios países de la región. En el Brasil, destacan las retenciones sobre los rendimientos del trabajo, impulsadas por la favorable evolución del empleo formal y el aumento de la masa salarial, así como por el incremento real de las jubilaciones (Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil, 2026). En México, el aumento del impuesto sobre la renta estuvo igualmente asociado al crecimiento de la masa salarial (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México [SHCP], 2026). En Panamá sobresalen los ingresos por concepto del impuesto sobre la renta retenido en las planillas salariales, debido, en parte, a las medidas implementadas para fortalecer la fiscalización de los empleadores (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2026).

La recaudación del impuesto sobre la renta asociada al sector financiero y las transacciones financieras también mostró una tendencia destacable. En el Brasil, las retenciones sobre rendimientos de capital se vieron impulsadas por los mayores ingresos asociados con fondos de renta fija y fondos de inversión, mientras que las retenciones a los no residentes también registraron un aumento que se explica, en parte, por el incremento de las remesas de regalías y los intereses sobre el capital propio (Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil, 2026). El comportamiento recaudatorio de estos componentes podría experimentar cambios positivos durante el año próximo, cuando entrará en vigor la importante reforma del tributo aprobada a finales de 2025 (véase el recuadro I.1). En Colombia, destacan las mayores entradas por las retenciones vinculadas con las ganancias ocasionales de actividades inmobiliarias, en consonancia con la modificación de las bases mínimas y las tarifas de retenciones establecida en el

Decreto núm. 572 de 2025, así como con servicios financieros (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2026). En Panamá, las ganancias de capital por la venta de valores registraron un crecimiento extraordinario, asociado a adquisiciones relevantes de acciones en entidades de los sectores financiero, industrial y automotor, en el marco de una intensa actividad de fusiones y adquisiciones (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2026). En el Perú, en tanto, se registraron ingresos extraordinarios por la venta de una empresa eléctrica, equivalentes a un 0,2% del PIB (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2026).

Recuadro I.1

La reforma reciente del impuesto sobre la renta personal en el Brasil

Con fecha 26 de noviembre de 2025, se promulgó el proyecto de ley núm. 1087 de 2025, cuya tramitación se aprobó por unanimidad en el Senado Federal del Brasil, tras su paso por la Cámara de Diputados. La iniciativa aprobada introduce cambios significativos en la legislación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), con una clara orientación en favor de la progresividad tributaria.

Por una parte, la reforma plantea una serie de exenciones que apuntan a reducir el peso del tributo sobre los contribuyentes de menores ingresos. Para ello, se reduce a cero el impuesto para las personas con rentas de hasta 5.000 reales mensuales (950 dólares, aproximadamente). A su vez, se concede una reducción parcial y decreciente del impuesto a quienes reciban entre 5.000,01 y 7.350 reales al mes, que se extiende también al 13° salario en el cálculo del tributo. Estas dos modificaciones se aplicarán a partir de enero de 2026 y sus efectos alcanzarían a cerca de 15 millones de personas.

Por otra parte, los beneficios y dividendos de los residentes pagados, acreditados, empleados o entregados a la misma persona superiores a 50.000 reales al mes comenzarán a estar sujetos al impuesto sobre la renta retenido en la fuente (IRRF), del 10% sobre el importe total, sin deducción alguna. Asimismo, en el caso de las personas físicas o jurídicas no residentes, los beneficios remitidos al exterior también estarán sujetos a una alícuota del 10%, excepto en caso de que los beneficios y dividendos se distribuyan a Gobiernos extranjeros, siempre que exista reciprocidad en el tratamiento tributario.

Además, la ley aprobada introduce un tributo sobre los altos ingresos: las personas físicas con ingresos anuales superiores a 600.000 reales estarán sujetas a un nuevo régimen de impuesto mínimo a la renta de las personas físicas de altos ingresos. Se prevén alícuotas progresivas de entre el 0% y el 10% para rentas de entre 600.000,00 y 1.199.999,99 reales anuales (entre 114.000 y 228.000 dólares), y una alícuota mínima efectiva del 10% para ingresos superiores a 1,2 millones de reales anuales.

Se espera que el impacto de esta innovadora reforma mejore la progresividad tributaria y tenga un efecto fiscal neutro, al compensar la menor recaudación proveniente de los tramos de menores ingresos —que quedarán total y parcialmente exentos del IRPF— con el rendimiento positivo esperado a partir del fortalecimiento de la imposición sobre las rentas de capital y la incorporación del nuevo impuesto progresivo sobre las rentas más altas. Cabe destacar que esta iniciativa se encuadra dentro de un proceso más amplio de reforma estructural, que incluye la reformulación integral de la imposición indirecta sobre bienes y servicios y la creación de un impuesto sobre el valor agregado dual, y con el que se ha buscado fortalecer el sistema tributario del Brasil, mejorando su progresividad, así como su eficiencia y transparencia para lograr una mayor recaudación a partir de distintas fuentes.

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

En varios países, se observa un aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas relacionado con el desempeño de los precios de las materias primas y los niveles de producción. En Chile, el sector minero desempeñó un papel clave en 2025, principalmente por la implementación de la Ley sobre Royalty a la Minería (Ley núm. 21591 de 2023), que entró en vigor en 2024 y generó ingresos equivalentes al 0,6% del PIB en la Operación Renta 2025 (Servicio de Impuestos Internos de Chile, 2025).

De forma similar, los resultados favorables de la Campaña de la Renta 2025 en el Perú se tradujeron en un incremento de los pagos a cuenta del sector minero, dado que los coeficientes empleados para calcularlos dependen de la liquidación anual del impuesto (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2026). El vertiginoso aumento del precio del oro, del 62% interanual a diciembre de 2025, también dio impulso a la recaudación del impuesto sobre la renta corporativa y el impuesto sobre utilidades mineras en la República Dominicana (Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana [DGII], 2025). En el Brasil, también destaca el crecimiento de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas vinculado al sector petrolero, principalmente por el aumento de la producción de petróleo y gas natural, que alcanzó un nivel récord y compensó la merma en el precio internacional del petróleo crudo (Secretaría de Ingresos Federales del Brasil, 2026; Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles del Brasil [ANP], 2026).

En cuanto a los ingresos por concepto de otros impuestos, también se destaca el impacto de ciertos cambios normativos. A modo de ejemplo, la caída de los ingresos en la Argentina se explica principalmente por el vencimiento del Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS), que en 2024 había aportado alrededor del 1,1% del PIB (OPC, 2026). En sentido contrario, en el Brasil, el impuesto sobre operaciones financieras registró un incremento significativo, impulsado por las modificaciones introducidas mediante el Decreto núm. 12.499 de 2025, que ampliaron la base imponible en operaciones de salida de divisas, crédito a personas jurídicas y títulos mobiliarios (Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil, 2026). Más allá de estos factores puntuales, la recaudación de los impuestos selectivos se desaceleró en varios países, como Costa Rica, Honduras y la República Dominicana, de conformidad con lo observado en el caso del IVA.

En 2025, varios países de la región introdujeron modificaciones relevantes en sus mecanismos de incentivos tributarios, con distintas orientaciones según los objetivos de política fiscal de cada uno. En México, por ejemplo, como parte de la estrategia nacional Plan México, se publicó en enero un decreto de estímulos fiscales orientado a fomentar la inversión productiva, la capacitación laboral y la innovación tecnológica. El decreto establece la deducción inmediata de inversiones en bienes nuevos de activo fijo adquiridos entre 2025 y 2030, así como una deducción adicional sobre el incremento en gastos de capacitación e innovación¹.

El Brasil, en contraste, avanzó en la racionalización de los gastos tributarios mediante la Ley Complementaria núm. 224 del 26 de diciembre de 2025, que establece una reducción lineal del 10% de los incentivos fiscales federales vinculados al impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, la contribución social sobre la renta líquida, el Programa de Integración Social (PIS) y la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), el impuesto sobre los productos industrializados (IPI) y las contribuciones al sistema de seguridad social². La ley fija, además, un límite global de gastos tributarios del 2% del PIB, introduce criterios más estrictos de gobernanza, incluidos plazos máximos de cinco años y metas de desempeño medibles, y eleva del 15% al 17,5% la alícuota del impuesto retenido sobre los intereses del capital propio. Quedan exceptuados, entre otros, los beneficios de la Zona Franca de Manaus, el régimen simplificado Simples Nacional y los programas sociales de vivienda y educación. Esto ilustra la importancia de la cuantificación y la evaluación de los gastos tributarios como un área de trabajo prioritaria en materia fiscal para los países de la región (véase el recuadro I.2).

¹ https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5747410&fecha=21/01/2025#gsc.tab=0

² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp224.htm

Recuadro I.2

El costo fiscal y la evaluación de los gastos tributarios en los países de América Latina y el Caribe

Dado el limitado espacio fiscal de los países de la región, la revisión de los gastos tributarios derivados de numerosos incentivos o beneficios fiscales que reducen la carga tributaria de determinados contribuyentes adquiere una relevancia particular. Si bien estos instrumentos se utilizan con el propósito de alcanzar objetivos específicos de política (económicos, sociales, sectoriales, ambientales, entre otros), constituyen también una limitación significativa para la movilización de recursos nacionales que podrían destinarse al financiamiento del gasto social o la inversión pública estratégica. Además, el diseño de los gastos tributarios es un aspecto relevante, debido a que pueden generar externalidades en términos de eficiencia y equidad del sistema tributario, según el grado de focalización y la transparencia en su gestión.

En términos de magnitud, los gastos tributarios en América Latina y el Caribe alcanzaron en promedio un 4,0% del PIB en torno a 2024. La mayor renuncia recaudatoria se concentró en el IVA y otros impuestos generales al consumo, que representaron un 2,1% del PIB (equivalente al 52,3% del total de gastos tributarios). Les siguieron los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas, con un 1,3% del PIB (32,2% del total). En menor medida, se ubicaron otros tributos, como los impuestos específicos, al comercio exterior, contribuciones a la seguridad social y otros impuestos, con entre un 0,1% y un 0,3% del PIB.

América Latina y el Caribe (18 países)^a: gastos tributarios por tipo de impuesto, 2024 o último año disponible

(En porcentajes del PIB y porcentajes del total)

Tipo de impuesto	Porcentajes del PIB	Porcentajes de los gastos tributarios totales
Impuesto sobre la renta	1,3	32,2
IVA e impuestos generales al consumo	2,1	52,3
Impuestos específicos	0,1	2,5
Comercio exterior	0,1	3,7
Contribuciones a la seguridad social	0,1	2,5
Otros impuestos	0,3	6,9
Total	4,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de informes oficiales de los países.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Más allá de los recursos fiscales renunciados, los datos con base empírica sobre sus beneficios son aún limitados debido a que, en la mayoría de los países de la región, la evaluación sistemática de estos instrumentos sigue siendo una tarea pendiente. En este contexto, cobra especial importancia la realización de evaluaciones, tanto *ex ante* como *ex post*, para estimar los posibles efectos de estos instrumentos sobre sus objetivos de política y en la economía en general. Por un lado, la introducción de nuevos gastos tributarios debería sustentarse en evaluaciones *ex ante* que permitan establecer con claridad la relación causal entre el incentivo propuesto y los resultados esperados, así como su coherencia e interacción con otras políticas públicas. Por otro lado, la continuidad de los gastos tributarios vigentes requiere evaluaciones *ex post* orientadas a analizar su eficiencia y efectividad, considerando si cumplen con los objetivos para los cuales fueron diseñados, si los beneficios generados superan sus costos fiscales, si constituyen la mejor alternativa frente a otros instrumentos de política, y si generan externalidades susceptibles de ser cuantificadas y, eventualmente, corregidas.

Para hacer un uso más eficiente de los gastos tributarios, es necesario fortalecer las capacidades institucionales de los actores involucrados. Esto implica consolidar los sistemas de evaluación y seguimiento, avanzar hacia una mayor transparencia en la asignación de estos beneficios y promover su integración al proceso presupuestario, de modo que queden sujetos a los mismos criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal que rigen el gasto público.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Durante 2025, en varios países de la región, se mantuvieron vigentes distintos regímenes especiales orientados a facilitar la regularización de las obligaciones tributarias pendientes. En la Argentina, la Ley núm. 27743, sancionada en 2024, comprende dos regímenes complementarios: el Régimen de Regularización Excepcional de Obligaciones Tributarias, Aduaneras y de Seguridad Social, que ofrece la condonación parcial de intereses y el 100% de las multas sobre deudas vencidas al 31 de marzo de 2024³, y el Régimen de Regularización de Activos, que permite a personas físicas y jurídicas declarar bienes, tanto en el país como en el exterior (incluidos inmuebles, activos financieros y criptoactivos), no declarados al 31 de diciembre de 2023, aplicando tasas progresivas del 5%, el 10% y el 15% según la etapa de adhesión, con exención para los primeros 100.000 dólares regularizados. Los plazos de ambos regímenes se extendieron hasta mediados de 2025 mediante el Decreto núm. 977 de 2024. A raíz de este régimen de amnistía fiscal, se registraron declaraciones de un total de 288.769 contribuyentes por un monto de 35.620 millones de dólares (5,2% del PIB) en activos, con una recaudación del impuesto especial de unos 1.570 millones de dólares (0,2% del PIB) (Ministerio de Economía de la Argentina, 2025b).

En el Perú también operaron dos regímenes similares durante 2025: el fraccionamiento especial de la deuda tributaria, con bonos de descuento sobre intereses y multas de hasta el 100%, cuyo plazo se prorrogó hasta febrero de 2025⁴, y el Régimen Excepcional del Impuesto a la Renta, aprobado a finales de 2024, que permitió a personas naturales domiciliadas en el país declarar rentas no declaradas e incrementos patrimoniales no justificados hasta el ejercicio 2022, con la aplicación de una tasa especial del 10% (reducida al 7% en el caso de repatriación e inversión de los fondos en el país), con posibilidad de presentar rectificaciones hasta junio de 2025⁵.

El desempeño de los ingresos de otras fuentes (no tributarios, de capital y donaciones) fue muy dispar entre los países de América Latina. En varios de ellos se registraron pronunciadas reducciones, en muchos casos vinculadas a las tendencias en los precios y los niveles de producción de materias primas (véase el gráfico I.4). De forma similar, en Colombia destaca la menor cantidad de excedentes financieros girados al fisco por Ecopetrol y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2026). En el Brasil, la merma en los dividendos entregados por Petrobras al gobierno federal se compensó, en parte, con un incremento de los ingresos petroleros asociados a la producción de 2025 (Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil, 2026). En el Ecuador, si bien los ingresos no tributarios registraron un leve incremento, los ingresos petroleros disminuyeron como resultado de las disrupciones en la producción por las lluvias copiosas y de la baja del precio del crudo (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2026). Por su parte, en la Argentina sobresale la entrada extraordinaria de utilidades del Banco Central de la República Argentina, que alcanzaron un 1,4% del PIB y compensaron las reducciones en otros renglones (OPC, 2026). En México, en tanto, el incremento se explica principalmente por los ingresos por concepto de apoyos financieros para la recompra de deuda por parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX) (SHCP, 2026).

En el Caribe la tendencia a la baja de los ingresos públicos se explica por el impacto de los huracanes Beryl y Melissa, así como por una merma en las fuentes de recursos que tienden a ser más volátiles. Estos factores fueron particularmente evidentes en los resultados de los países exportadores de servicios, donde se registraron caídas muy pronunciadas en las entradas procedentes de los programas de ciudadanía por inversión: en Granada cayeron del 14,7% del PIB en 2024 al 4,2% del PIB en 2025, mientras que en Saint Kitts y Nevis la reducción fue del 8,4% del PIB al 4,0% del PIB en esos mismos años (véase el gráfico I.5) (Ministerio de Hacienda de Granada, 2026; Ministerio de Hacienda de Saint Kitts y Nevis, 2025).

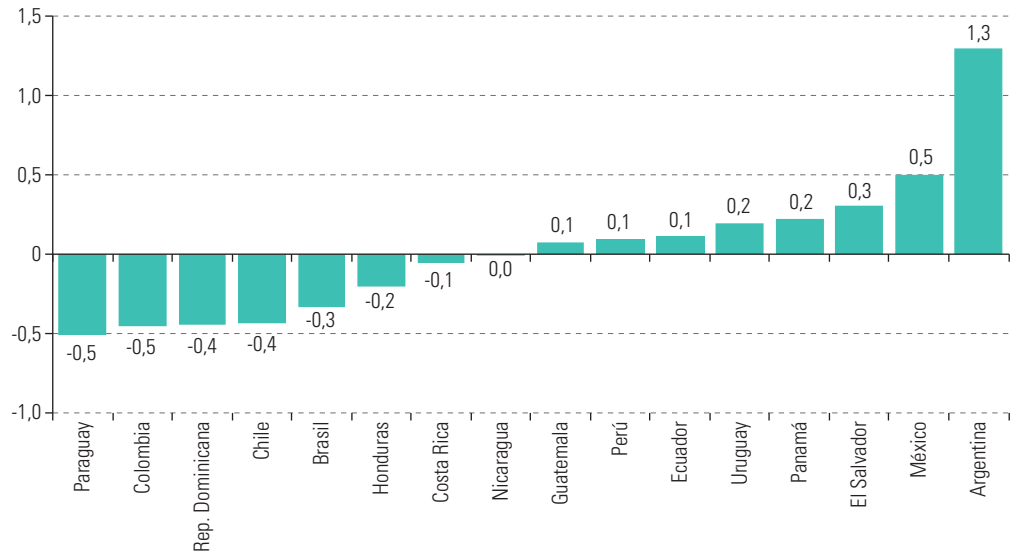
³ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/400000-404999/401268/norma.htm>

⁴ Véase el Decreto Legislativo núm. 1634 (<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2320348-2>).

⁵ Véase la Ley núm. 32201 (<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2355063-1>).

Gráfico I.4

América Latina
(16 países): variación
interanual de los otros
ingresos del gobierno
central, 2024 y 2025
(En puntos porcentuales
del PIB)

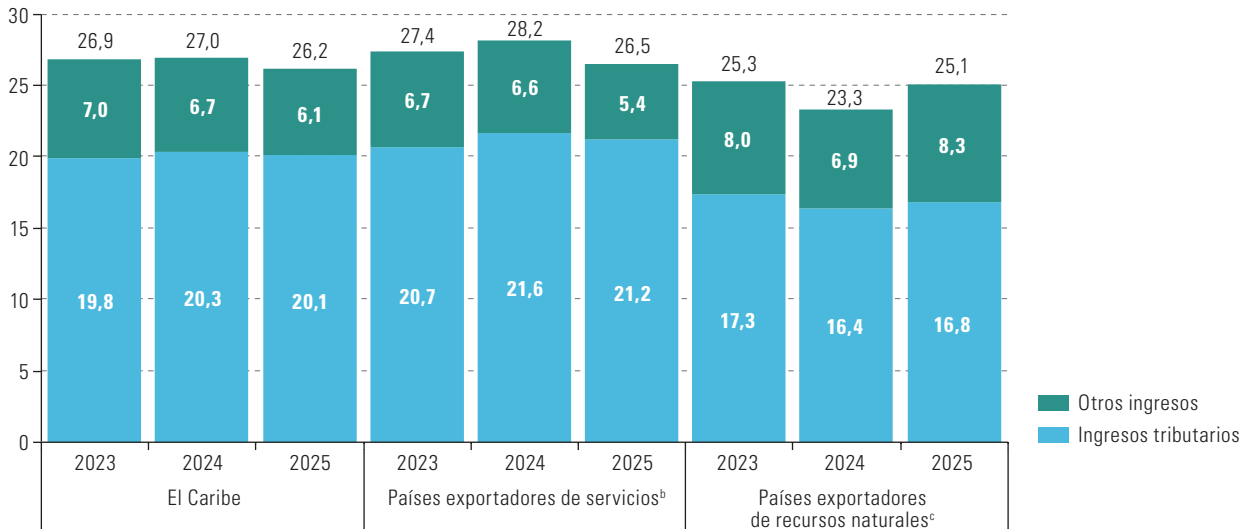


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Gráfico I.5

El Caribe (12 países)^a: ingresos totales del gobierno central, por componente, 2023-2025
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Promedios simples. En los casos de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.

^a Antigua y Barbuda, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

^b Antigua y Barbuda, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

^c Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago.

La reducción de los ingresos tributarios se explica, en gran parte, por diferentes medidas de alivio tributario implementadas durante el año. En Jamaica, destaca el diferimiento del pago del impuesto sobre la renta al año fiscal siguiente, en el marco del paquete de medidas para responder al huracán Melissa (Ministerio de Hacienda y Servicio Público de Jamaica, 2026). En Saint Kitts y Nevis, la recaudación cayó, en

gran medida, debido a la reducción temporal de la tasa del IVA (VAT Relief Holiday), del 17% al 13%, durante seis meses, como forma de promover un mayor crecimiento económico (Departamento de Impuestos Internos de Saint Kitts y Nevis, 2025).

No obstante, se observa un crecimiento de la recaudación tributaria en países como Antigua y Barbuda y Las Bahamas, apoyado por un mejor desempeño del sector turístico (Banco Central de Las Bahamas, 2025). En Antigua y Barbuda, la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas también aumentó tras la terminación de todas las concesiones tributarias existentes; las empresas que deseen seguir recibiendo beneficios deben volver a solicitarlos (KPMG, 2025).

En cuanto a los países exportadores de recursos naturales, el repunte de los ingresos totales se explica, en parte, por entradas de carácter extraordinario. En Trinidad y Tabago, los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta aumentaron como resultado de la implementación de una amnistía tributaria (Ministerio de Hacienda de Trinidad y Tabago, 2025). En Guyana, en tanto, destaca el incremento de los ingresos retirados del fondo soberano de inversión Natural Resource Fund, que alcanzaron un 9,8% del PIB en 2025, frente al 6,4% del PIB en 2024 (Ministerio de Hacienda de Guyana, 2026).

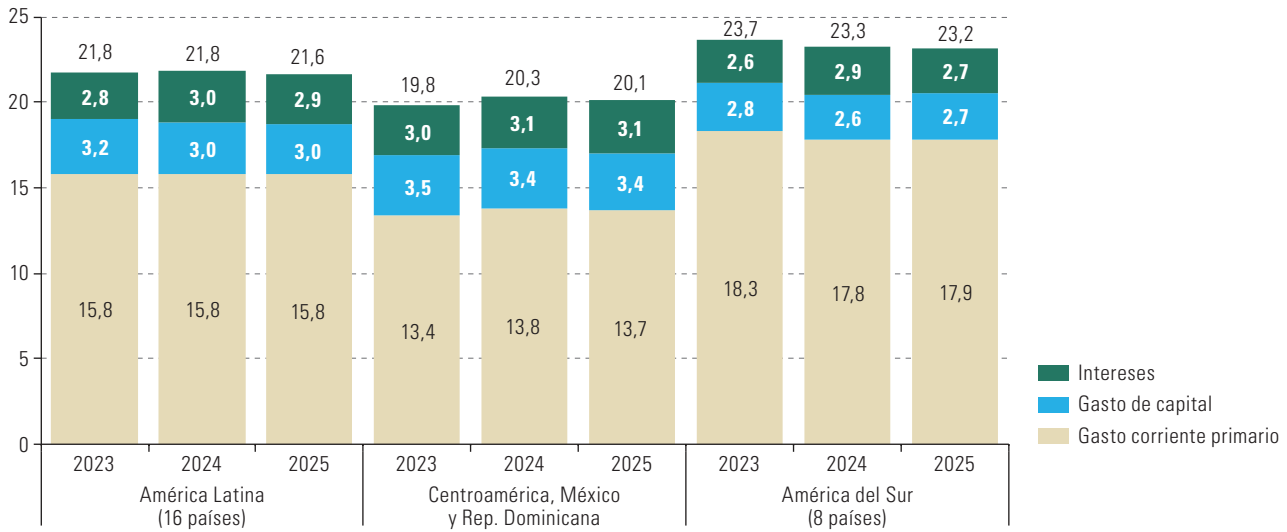
B. Los gastos públicos se mantuvieron estables en América Latina, mientras que se incrementaron en el Caribe

La evolución del gasto público durante 2025 reflejó los esfuerzos de los países por contener su crecimiento, en un contexto de compromiso con la sostenibilidad de la deuda pública y el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes. En conjunto, el gasto total promedio de los gobiernos centrales de América Latina presentó una leve disminución, atribuida principalmente al descenso de los pagos de intereses, lo que refleja, en gran medida, la gestión activa de pasivos durante el año por parte de algunos países (véase el gráfico I.6). Sin embargo, la estabilidad de los promedios regionales oculta variaciones significativas entre países en todos los componentes del gasto, y se observa una marcada heterogeneidad de situaciones fiscales, que refleja un uso activo de la política fiscal en función de objetivos diversos. En algunos casos, los países asignaron mayores recursos a áreas prioritarias como la inversión pública. En otros, se priorizaron ajustes en los componentes discrecionales del gasto, en un contexto en que la elevada proporción de partidas inflexibles, como las prestaciones sociales, las pensiones y los pagos de intereses, limita significativamente el margen de maniobra.

Pese a la relativa estabilidad del gasto corriente primario de América Latina en promedio, se constata una marcada heterogeneidad de tendencias en los distintos países y componentes del gasto. Como en años anteriores, los pagos de subsidios y transferencias corrientes fueron determinantes en la evolución del agregado, y tuvieron una incidencia predominantemente a la baja en varios países (véase el gráfico I.7). Los factores que explican este comportamiento en 2025 son variados, aunque destacan las menores erogaciones por subsidios energéticos, contrarrestadas por mayores pagos en concepto de pensiones. Las erogaciones por programas sociales también registraron tendencias diversas, y sobresalió el efecto de las altas bases de comparación con el año anterior, cuando varios países habían ejecutado recursos para contrarrestar la inflación alimentaria. En cuanto a los demás renglones, en varios países se observa una reducción de los pagos de sueldos y salarios, en algunos casos como producto de medidas de contención del gasto corriente de operación.

Gráfico I.6

América Latina (16 países)^a: gasto total del gobierno central, por componente, 2023-2025
(En porcentajes del PIB)



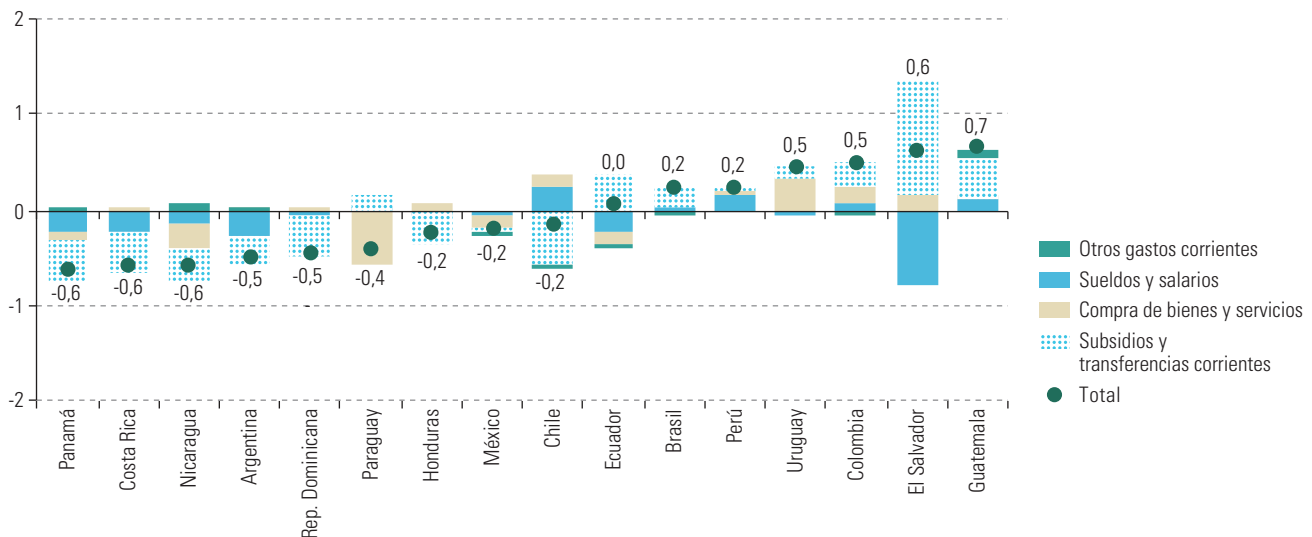
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico I.7

América Latina (16 países): variación interanual del gasto corriente primario del gobierno central, por subcomponente, 2024 y 2025
(En puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

La caída de los precios internacionales del petróleo dio lugar a reducciones, a veces significativas, de los subsidios energéticos. En Colombia, los traspasos de recursos al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) se redujeron 0,8 puntos porcentuales del PIB entre 2024 y 2025 como resultado de la disminución del diferencial entre los precios internacionales y locales de los combustibles líquidos. Esta disminución,

no obstante, se compensó con creces con los mayores egresos por pensiones —como resultado del incremento del número de beneficiarios y el aumento del salario mínimo— y las transferencias al Sistema General de Participaciones, entre otras transferencias (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2026). Destaca, asimismo, la contracción de los subsidios por combustibles en la República Dominicana (Ministerio de Hacienda y Economía de la República Dominicana, 2025). En la Argentina también se observa una reducción en los subsidios energéticos que, junto con las caídas en los egresos vinculados a varios programas sociales, compensó con creces el incremento de los pagos de pensiones (OPC, 2026)⁶.

En otros países, los egresos vinculados a programas sociales desempeñaron un papel más destacado. Mientras que en el Paraguay, por ejemplo, sobresale el dinamismo de las prestaciones sociales, en particular por las jubilaciones y pensiones y programas sociales como Hambre Cero y Adultos Mayores (Ministerio de Economía y Finanzas del Paraguay, 2026), en otros países se observan reducciones por factores no recurrentes. En Chile, por ejemplo, incidió la alta base de comparación del programa Bolsillo Familiar Electrónico, que buscaba ayudar a enfrentar el alza en los precios de los alimentos durante 2024 (Dirección de Presupuestos de Chile [DIPRES], 2026). De forma similar, en Panamá se observa una contracción de los gastos vinculados a programas como el Fondo Solidario de Vivienda y el Programa de Incentivos a la Producción Nacional de Granos, que el año anterior habían recibido grandes inyecciones de recursos (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2026). Resulta importante señalar que esta situación se produjo a pesar de que el gobierno central realizó un traspaso significativo de recursos a la Caja de Seguro Social para fortalecer su sostenibilidad financiera.

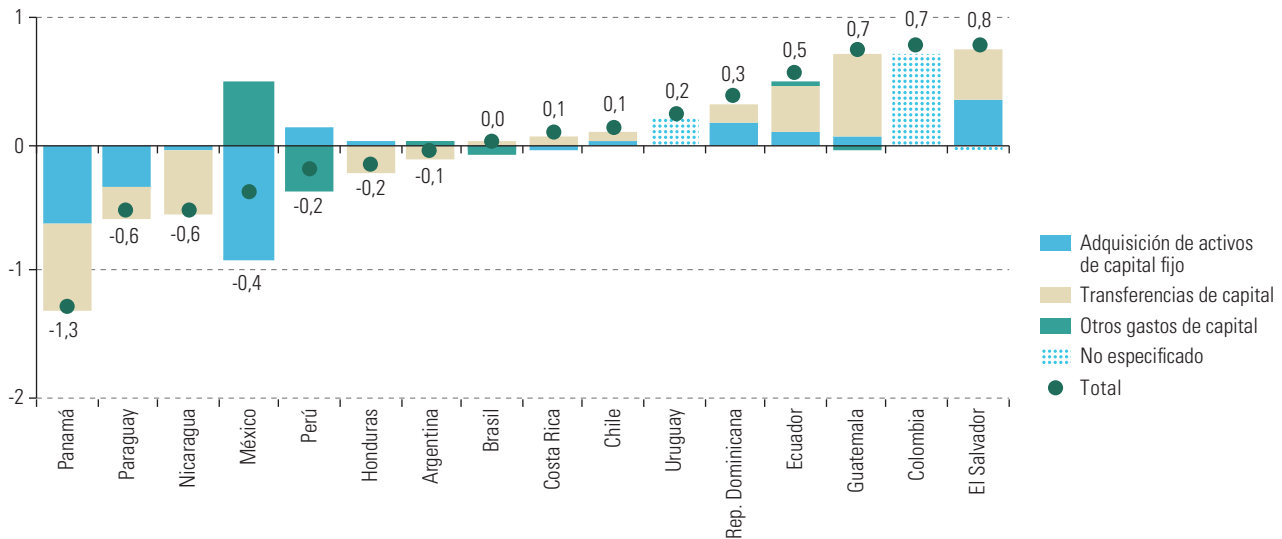
En lo que respecta a los otros gastos corrientes primarios, destaca la reducción de los pagos de sueldos y salarios en varios países. El ajuste fue particularmente significativo en El Salvador, como producto de la supresión de incrementos salariales, la prohibición de crear puestos nuevos y el aprovechamiento de las vacantes no cubiertas (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2026). En la Argentina, la reducción obedeció a la disminución del número de puestos, tanto de planta permanente como contratados, sumada a incrementos salariales por debajo del nivel de inflación (OPC, 2026). En Costa Rica, la baja se explica principalmente por una alta base de comparación con el año anterior, cuando se realizó un pago retroactivo correspondiente a un saldo pendiente desde 2020 para los empleados públicos (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2026). En sentido contrario, en Chile, el gasto en personal aumentó como consecuencia del avance en la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), una reforma mediante la cual la gestión de la educación pública se transfiere de los municipios al gobierno central, con lo que se incorpora a su nómina el personal cuya administración antes dependía del nivel municipal (DIPRES, 2026). Este incremento se compensó con una reducción de las erogaciones por subvenciones y bienes y servicios.

En cuanto a los gastos de capital, si bien se mantuvieron estables en el promedio de América Latina, el comportamiento de estas erogaciones en varios países fue significativamente dinámico, en ambos sentidos. Las transferencias de capital destacan como factor principal que subyace a las variaciones interanuales más notorias, lo que refleja, en parte, la volatilidad inherente de este componente del gasto (véase el gráfico I.8). Por ejemplo, en Guatemala sobresalen las mayores transferencias dirigidas a los sectores de transporte y desarrollo comunitario. En sentido opuesto, las transferencias de capital se contrajeron significativamente en Panamá, pese a que se destinaron más recursos al Metro de Panamá (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2026). Este descenso se sumó a una contracción de la inversión física, como resultado de las medidas implementadas para lograr una ejecución más focalizada y estratégica.

⁶ Se registró un alza importante en las erogaciones por jubilaciones y pensiones, principalmente en el primer semestre del año, con aumentos reales positivos en el valor de las prestaciones como producto de la actualización mensual por el índice de precios al consumidor (IPC) con dos meses de rezago, en consonancia con la nueva fórmula de movilidad vigente desde abril de 2024 (OPC, 2026).

Gráfico I.8

América Latina (16 países): variación interanual de los gastos de capital del gobierno central, por subcomponente, 2024 y 2025
(En puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

La inversión física también registró movimientos importantes en algunos países. En México, la reducción de los gastos de capital se explica principalmente por una contracción en la inversión física del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como resultado de una alta base de comparación con el año anterior, cuando culminaron varios proyectos de infraestructura (SHCP, 2026). No obstante, esta contracción se vio contrarrestada, en parte, por un alza en la inversión financiera del gobierno federal como resultado del apoyo extraordinario destinado a PEMEX para la amortización de su deuda. En el Perú se observa una dinámica inversa: una rebaja de la inversión financiera como resultado de la alta base de comparación con el año anterior, cuando el gobierno general realizó un aporte de capital en favor de Petroperú (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2026). En Colombia, en cambio, el aumento se explica, en gran medida, por el pago de recursos asociados con rezagos presupuestales de 2024 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2026), mientras que en El Salvador sobresalen las inversiones en infraestructura vial (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2025).

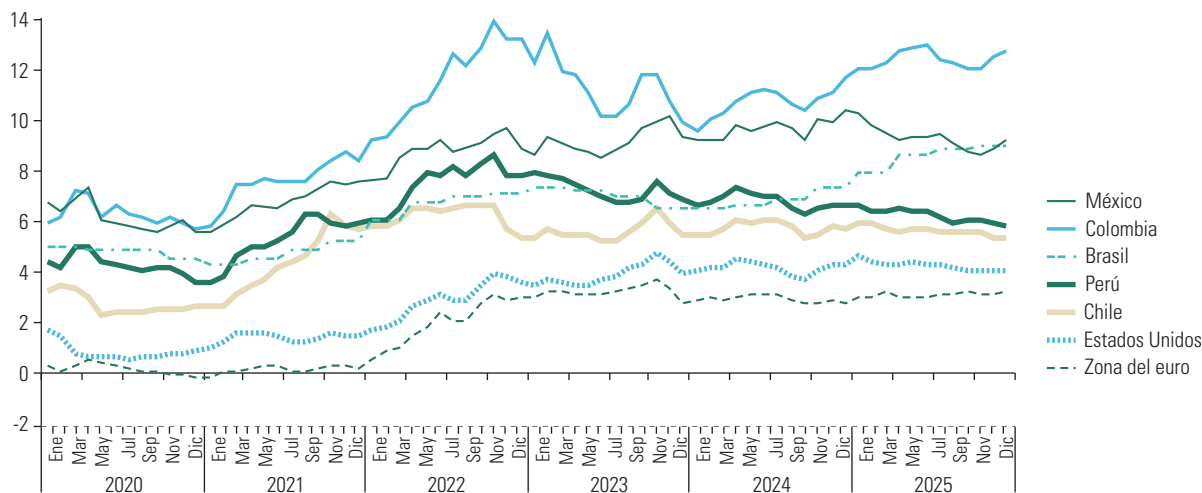
Los pagos de intereses registraron un descenso en el promedio de los países de América Latina en 2025, después de tres años consecutivos de alzas que llevaron estos egresos a un nivel histórico del 3,0% del PIB en 2024. Cabe señalar que las condiciones financieras en los mercados internacionales y nacionales mostraron señales de mejora, con una tendencia a la baja en las tasas nominales en moneda nacional durante la segunda mitad del año en varios países (CEPAL, 2025a). Si bien el Brasil y Colombia se destacaron por los incrementos en las tasas de interés de bonos a largo plazo en moneda nacional, ambos países registraron marcadas disminuciones en los pagos de intereses en términos relativos (véase el gráfico I.9).

Gráfico I.9

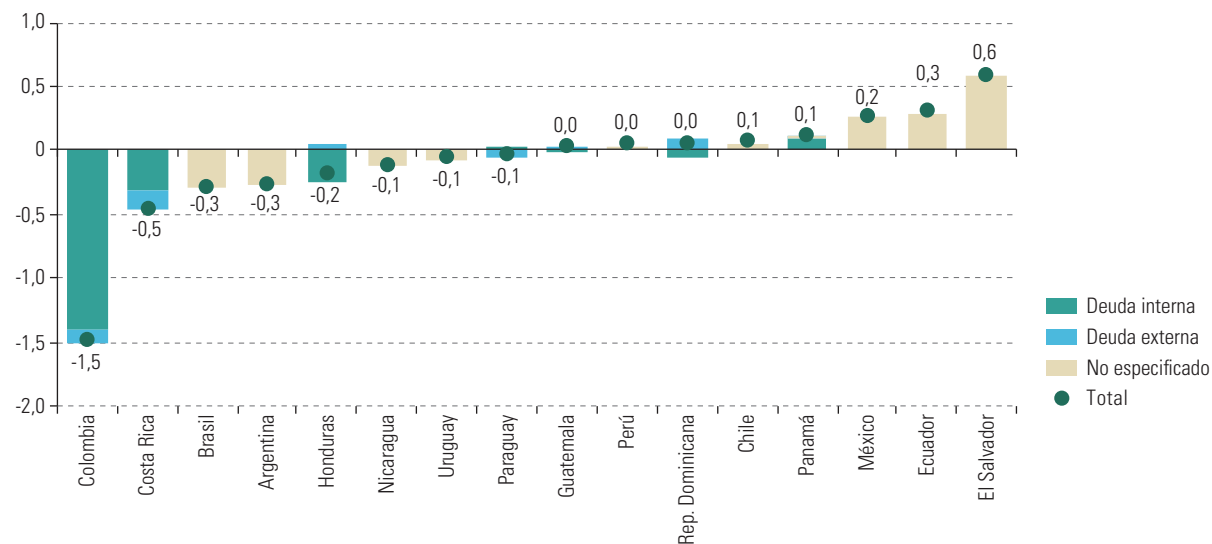
América Latina (16 países): tasas de interés de los bonos a diez años en moneda nacional y variación interanual de los pagos de intereses del gobierno central, 2020-2025
(En porcentajes y puntos porcentuales del PIB)

A. Tasas de interés de los bonos a diez años en moneda nacional, enero de 2020 a diciembre de 2025

(En porcentajes)

**B. Variación interanual de los pagos de intereses del gobierno central, 2024 y 2025**

(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2026). *OECD Data Explorer*. <https://data-explorer.oecd.org>.

Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

En el caso del Brasil, destacan las ganancias obtenidas por el Banco Central del Brasil en las operaciones de permuta de divisas (*swap* cambiario), cuyos resultados se contabilizan como parte de la cuenta de intereses del gobierno central (Banco Central del Brasil, 2026). En Colombia, sobresale el impacto de las operaciones de manejo de deuda realizadas durante el año, que redundaron en un reperfilamiento de la deuda pública y una reducción del valor nominal del saldo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2026)⁷.

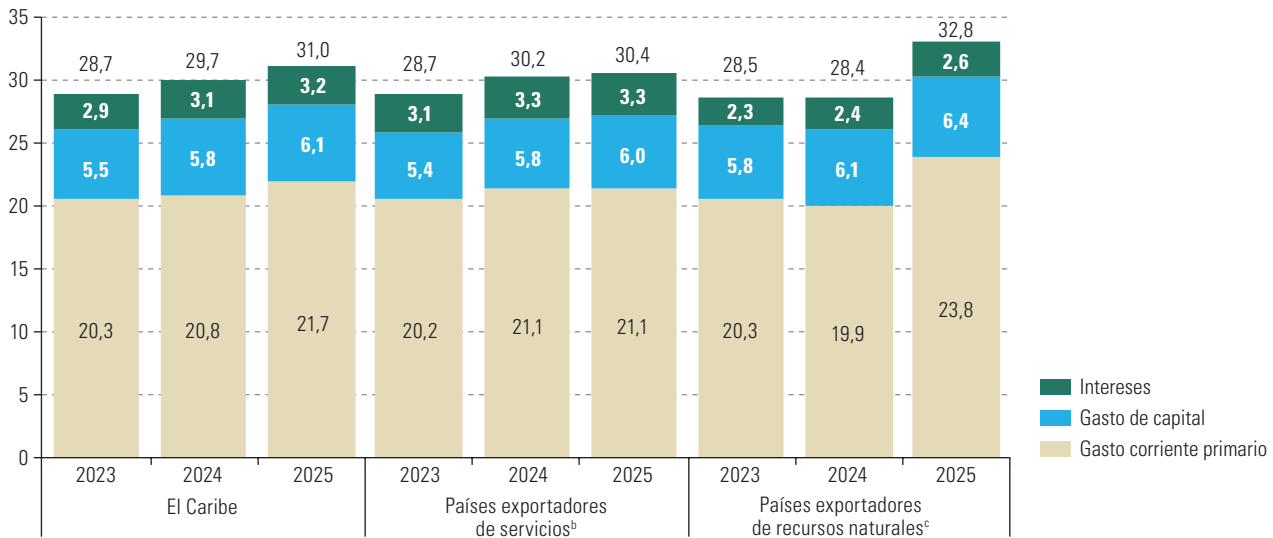
⁷ Este resultado, no obstante, refleja una redistribución intertemporal del costo financiero, por lo que los pagos de intereses podrían aumentar en el futuro respecto de un escenario sin dichas operaciones de manejo de deuda (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2026).

De forma similar, la reducción en Costa Rica se explica por la gestión activa de pasivos, mediante canjes, subastas y mejoras en el perfil de vencimientos (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2026). En El Salvador, en cambio, aumentan los pagos de intereses, en parte por el canje de deuda pública realizado en 2023, que, si bien extendió los plazos de vencimiento de los títulos de deuda interna, elevó la tasa de interés promedio ponderada de la deuda emitida (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2025).

En el Caribe, el gasto público promedio mantuvo una tendencia creciente durante 2025, como reflejo, en parte, de la respuesta a los huracanes Beryl y Melissa, pero también de una transacción de carácter único en Suriname. En los países exportadores de servicios más afectados por estos desastres, se observa un aumento relativamente leve, explicado principalmente por mayores erogaciones de capital (véase el gráfico I.10). Cabe señalar que, pese a la estabilidad relativa del gasto corriente primario promedio, en algunos países se registraron variaciones significativas.

Gráfico I.10

El Caribe (12 países)^a: gasto total del gobierno central, por componente, 2023-2025
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Promedios simples. En los casos de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.

^a Antigua y Barbuda, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

^b Antigua y Barbuda, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

^c Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago.

En Jamaica, por ejemplo, destacan las erogaciones en bienes y servicios, como la provisión de 3.300 viviendas construidas con contenedores y la realización de trabajos de limpieza, así como en transferencias, como el Programa ROOFS (Restoration of Owner or Occupant Family Shelter), una subvención habitacional única destinada a determinados hogares de los sectores más afectados (Ministerio de Hacienda y Servicio Público de Jamaica, 2026). En Saint Kitts y Nevis, ante un considerable freno de los ingresos no tributarios provenientes del programa de ciudadanía, el Gobierno adoptó medidas para contener el gasto total. No obstante, las transferencias aumentaron en parte debido al programa Budget Boost Wallet, una iniciativa implementada durante el primer semestre de 2025, mediante la cual se brindó alivio financiero directo a aquellas personas con ingresos de hasta 5.000 dólares del Caribe Oriental mensuales que cumplieran los requisitos⁸.

⁸ <https://www.sknis.gov.kn/2025/01/13/government-provides-clarity-on-budget-boost-wallet-registration-and-accessibility/>

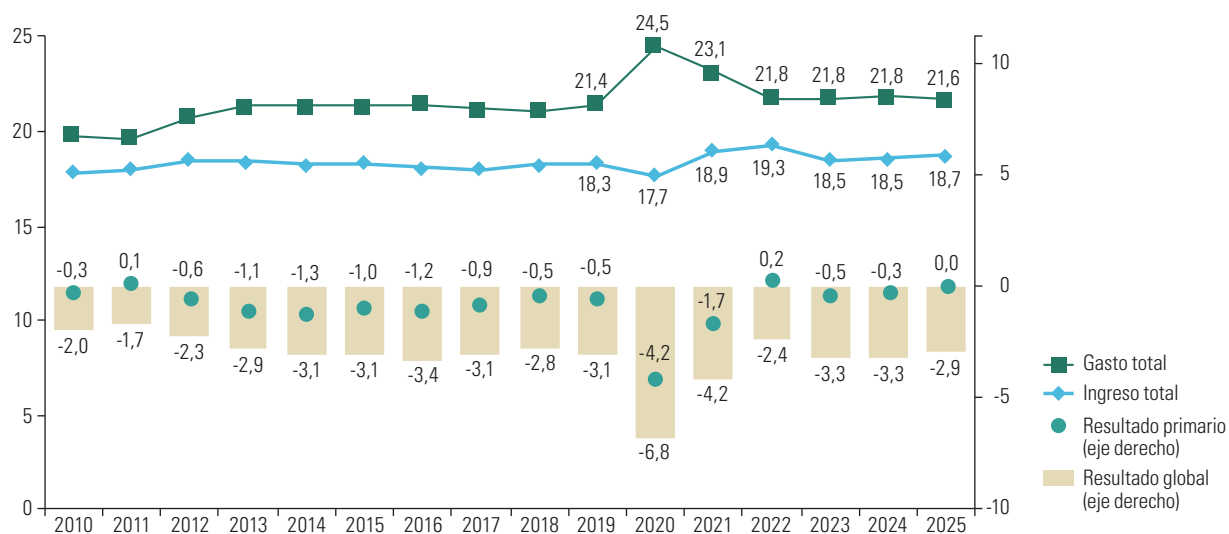
En los países exportadores de recursos naturales, el alza del gasto total y el gasto corriente primario promedio se explica, fundamentalmente, por la recapitalización del Banco Central de Suriname, que fue equivalente a un 5,6% del PIB (Ministerio de Hacienda de Suriname, 2025). En cuanto a las erogaciones de capital, destaca el avance de los planes de inversión pública en Guyana para impulsar la diversificación de la economía nacional (Ministerio de Hacienda de Guyana, 2026).

C. La posición fiscal mejoró en América Latina, pero se observa una expansión del déficit en el Caribe

En promedio, las cuentas fiscales de los países de América Latina registraron una leve mejora en 2025 respecto del año anterior. Un moderado descenso del gasto público total, impulsado principalmente por una reducción del pago de los intereses de la deuda, sumado a un ligero incremento de los ingresos totales, permitió reducir el déficit global y estabilizar el déficit primario. Ambos indicadores pasaron, respectivamente, del -3,3% y el -0,3% del PIB en 2024 al 0,0% y el -2,9% del PIB en 2025 (véase el gráfico I.11). Si bien los esfuerzos de contención del gasto han logrado que el déficit primario se encuentre en equilibrio, se necesita un superávit para reducir la deuda pública. Por otra parte, aunque el déficit global muestra una reducción, la persistente brecha entre ingresos y gastos totales sigue representando una fuente de vulnerabilidad para la región. Esto se hace más evidente en un contexto internacional con condiciones poco favorables en los mercados financieros, en los que se espera un deterioro en 2026 debido, en parte, a los impactos potenciales del conflicto bélico en la región de Oriente Medio.

Gráfico I.11

América Latina (16 países)^a: indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2025
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Pese a la mejora en el resultado fiscal promedio de América Latina, los países de la subregión mostraron comportamientos diversos. En casos como los de la Argentina, México, Nicaragua, Panamá y el Perú se registraron mejoras superiores a 1 punto porcentual del PIB en los resultados primarios y globales, ya sea mediante el aumento del superávit o la reducción del déficit. En contraste, algunos países presentaron un deterioro en su posición fiscal, con aumentos de hasta un 1,2 puntos porcentuales del PIB en los déficits fiscales (véase el cuadro I.1). Las reducciones de los déficits fiscales responden principalmente a las medidas de consolidación fiscal impulsadas por las autoridades, en línea con la preocupación por contener el crecimiento de la deuda. En varios casos, sin embargo, este proceso se ha llevado a cabo mediante recortes en la inversión pública o en los subsidios y transferencias corrientes, lo que puede tener consecuencias adversas tanto en términos de bienestar social como de sostenibilidad del crecimiento económico a mediano y largo plazo.

Cuadro I.1
América Latina
(16 países): resultado
primario y global
del gobierno central,
2024 y 2025
(En porcentajes del PIB)

País	Resultado primario		Resultado global	
	2024	2025	2024	2025
Argentina	1,3	2,4	-0,3	1,1
Brasil	-0,4	-0,5	-7,7	-7,5
Chile	-1,6	-1,6	-2,8	-2,9
Colombia	-2,4	-3,6	-6,7	-6,4
Costa Rica	1,1	0,9	-3,8	-3,4
Ecuador	0,0	-0,4	-2,8	-3,5
El Salvador	0,6	1,0	-3,3	-3,4
Guatemala	0,7	-0,3	-1,0	-1,9
Honduras	1,1	0,8	-1,8	-1,9
México	-1,5	-0,2	-4,9	-3,8
Nicaragua	3,8	5,3	2,3	3,9
Panamá	-4,7	-2,2	-7,6	-5,2
Paraguay	-0,6	-0,1	-2,6	-2,0
Perú	-2,0	-0,9	-3,6	-2,5
República Dominicana	0,3	-0,1	-3,1	-3,6
Uruguay	-0,8	-1,3	-3,2	-3,7

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

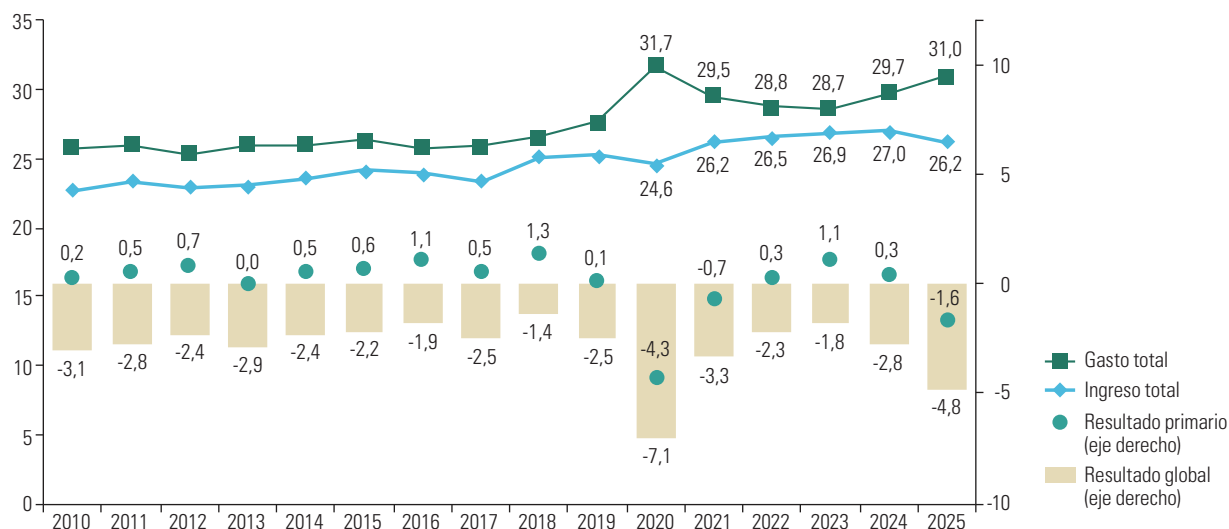
Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

En el Caribe, el aumento del gasto total, especialmente el gasto corriente primario, combinado con la reducción de los ingresos —explicada principalmente por los menores ingresos no tributarios—, se tradujo en un evidente deterioro del balance fiscal promedio. El déficit global se amplió, al pasar del -2,8% del PIB en 2024 al -4,8% del PIB en 2025. Por su parte, el balance primario también registró un empeoramiento, ya que pasó de registrar un superávit primario del 0,3% del PIB en 2024 a un déficit del -1,6% del PIB en 2025 (véase el gráfico I.12). Este resultado da cuenta de que, mientras que los ingresos provenientes de la ayuda internacional extraordinaria han comenzado a disminuir, las necesidades de gasto vinculadas a los procesos de reconstrucción tras el paso de huracanes y otros desastres persisten. Esta combinación limita aún más el reducido espacio fiscal disponible para atender otras prioridades sociales y pone en evidencia la fragilidad fiscal del Caribe ante los fenómenos climáticos extremos.

Gráfico I.12

El Caribe (12 países)^a: indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2025

(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Promedios simples. En los casos de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.

^a Antigua y Barbuda, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

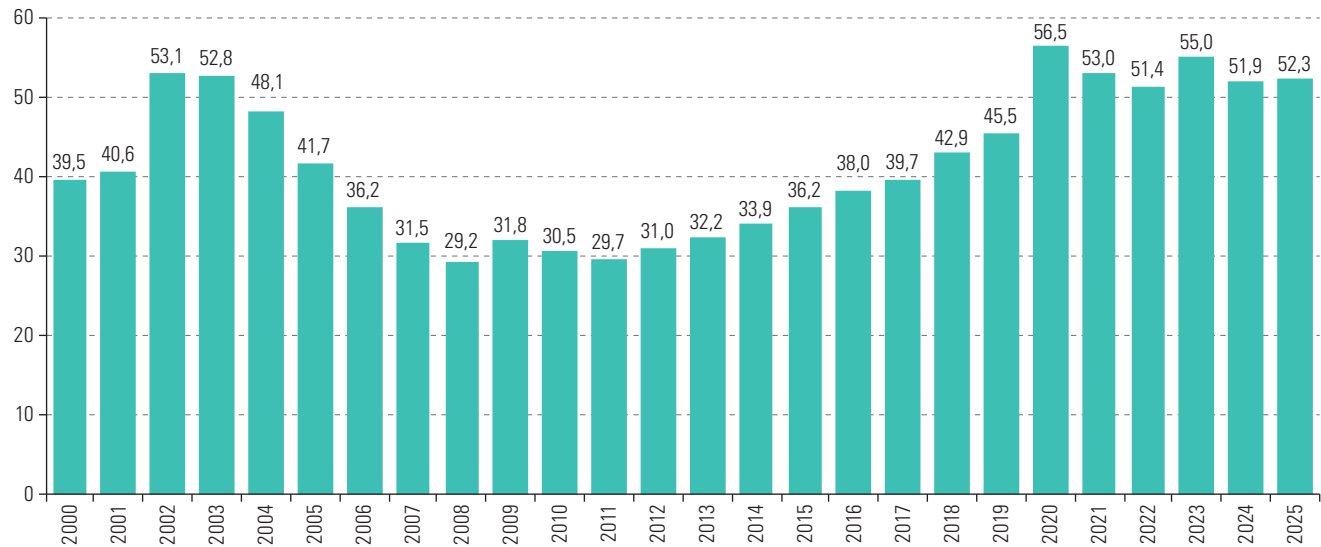
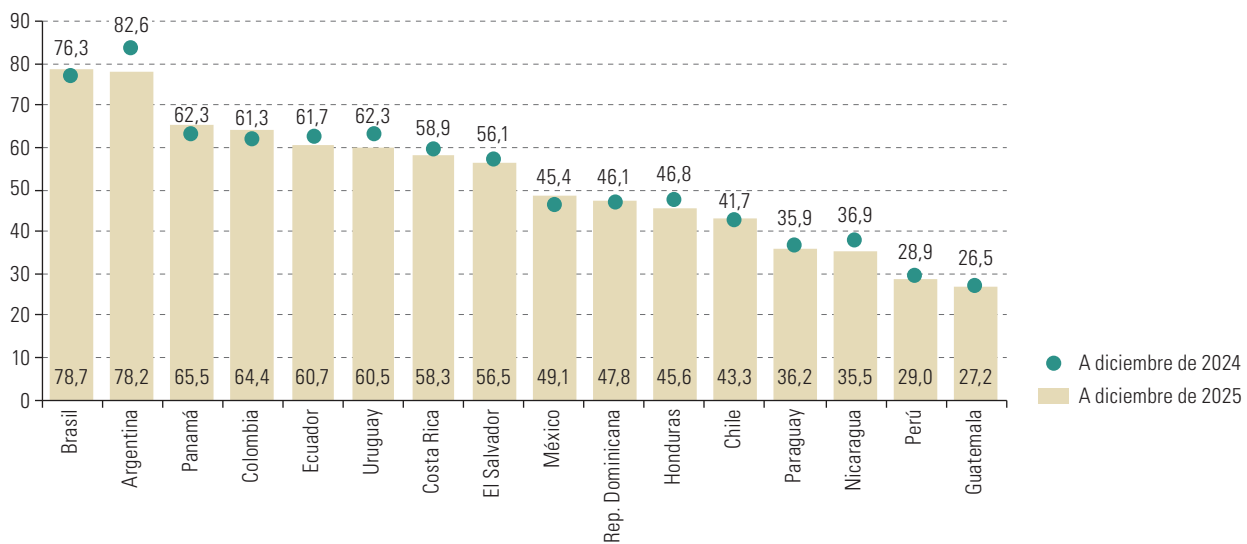
D. La deuda pública de la región se mantiene en niveles elevados

Al cierre de 2025, la deuda pública promedio de los gobiernos centrales de América Latina se situó en un 52,3% del PIB, en comparación con el 51,9% del PIB registrado a fines de diciembre del año anterior (véase el gráfico I.13). Tras el considerable aumento observado en 2020, que acentuó la tendencia al alza experimentada desde 2011, la deuda pública continúa situándose en niveles históricamente altos, superiores al 50% del PIB, cifra similar a los máximos alcanzados durante la primera década del siglo. Al presentar la situación por país, se observan distintos niveles de deuda, con una gran heterogeneidad y variaciones interanuales en ambos sentidos.

En el caso del Caribe, en los últimos años se ha observado una tendencia descendente de la deuda pública bruta del gobierno central como porcentaje del PIB en comparación con el nivel máximo alcanzado en 2020, estabilizándose en niveles moderadamente superiores a los anteriores a ese año. A diciembre de 2025, la información oficial disponible indica que esta relación alcanzó el 71,3% del PIB, cifra levemente superior al 69,4% del PIB registrado al cierre de 2024, pero que aún se ubica por debajo de la del año anterior (véase el gráfico I.14). En el repunte registrado recientemente, sin embargo, incide el pronunciado incremento experimentado en Suriname, a raíz de una emisión de bonos en noviembre de 2025 como parte de una operación de gestión de pasivos (FMI, 2026). Más allá de este caso particular, y aunque en la mayoría de los casos se comprueba una leve mejora, debe señalarse que el endeudamiento público en algunos países del Caribe continúa siendo elevado, por encima del 80% del PIB (véase el recuadro I.3).

Gráfico I.13

América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2025
(En porcentajes del PIB)

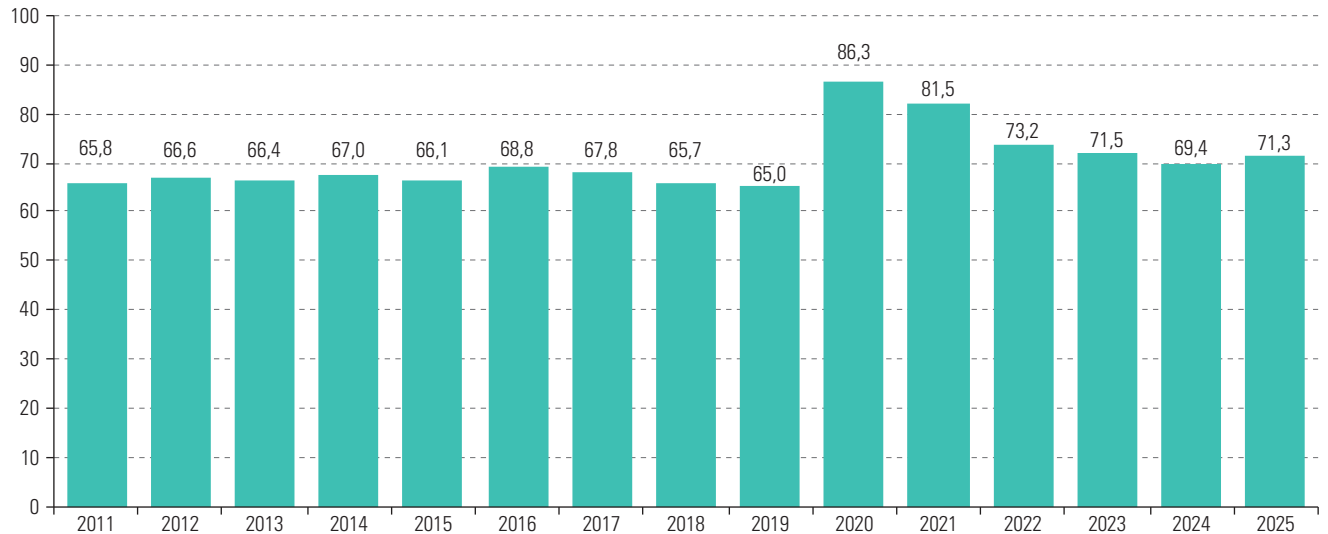
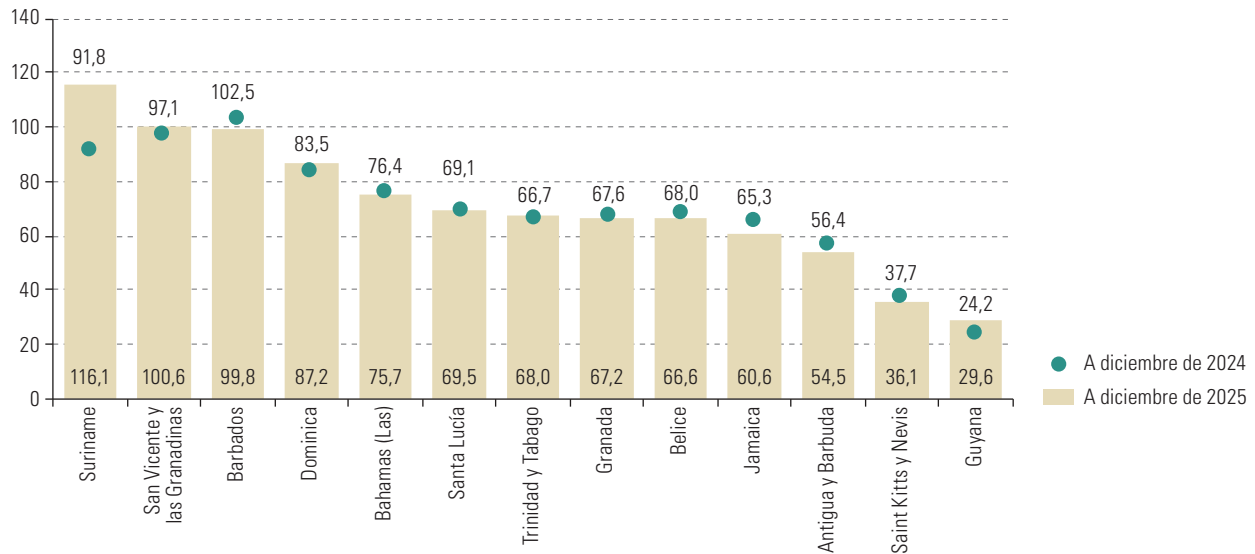
A. Deuda pública bruta promedio del gobierno central, 2000-2025**B. Deuda pública bruta del gobierno central por país, diciembre de 2024 y diciembre de 2025**

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

Nota: En el caso del Brasil, las cifras corresponden al gobierno general. Las cifras de la Argentina, Chile, Costa Rica y Guatemala abarcan hasta septiembre de 2025. Las cifras de Nicaragua abarcan hasta junio de 2025.

Gráfico I.14

El Caribe (13 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2025
(En porcentajes del PIB)

A. Deuda pública bruta promedio del gobierno central, 2011-2025**B. Deuda pública bruta del gobierno central por país, diciembre de 2024 y diciembre de 2025**

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

Nota: En el caso de Guyana, las cifras corresponden al sector público. Las cifras de Belice, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago abarcan hasta septiembre de 2025. Las cifras de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía abarcan hasta junio de 2025.

Recuadro I.3

El Caribe: deuda pública y experiencias recientes con cláusulas sobre huracanes

La deuda pública ha sido un problema recurrente en el Caribe. En tres períodos se ha producido una acumulación significativa de dicha deuda: de 1997 a 2004, en parte por el aumento de las tasas de interés y el deterioro de los balances primarios en los Estados miembros de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO); de 2008 a 2009, por la crisis financiera internacional, y en 2020, debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) (Pérez Caldentey, 2025). Las reestructuraciones de la deuda en la región han sido frecuentes y, en gran parte, preventivas, pero solo han producido disminuciones transitorias de los niveles de endeudamiento. A partir de la década de 2000, estos procesos han incorporado instrumentos innovadores, generalmente vinculados a características estructurales de los países caribeños, como su alta exposición a los desastres y a los efectos del cambio climático.

Entre estas innovaciones, destacan las cláusulas sobre huracanes, que buscan vincular la capacidad de pago de la deuda a la ocurrencia y gravedad de los desastres. Mediante estas cláusulas, un país afectado puede aplazar el pago de los intereses, el principal o ambos durante un período determinado, sin necesidad de poner en marcha un proceso formal de reestructuración. La activación de dichas cláusulas depende de que determinados indicadores verificables externamente, acordados de antemano entre el emisor y los inversionistas, alcancen umbrales predefinidos. Esto reduce la probabilidad de un incumplimiento desordenado y permite redirigir recursos hacia la reconstrucción, aunque a cambio de un mayor servicio de la deuda futuro por la capitalización de los intereses diferidos.

Varios países del Caribe ya registran alguna experiencia de incorporación de este tipo de instrumentos en sus emisiones de deuda: por ejemplo, Barbados en 2018 y Belice en 2020 (Pérez Caldentey, 2025). Además, tras el paso del huracán Beryl en julio de 2024, tanto Granada como San Vicente y las Granadinas se convirtieron en los primeros países en activar estas cláusulas. Granada lo hizo efectivo con sus bonos soberanos emitidos al 7% con vencimiento en 2030, vinculados a un pago del Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF) por pérdidas superiores a 15 millones de dólares^a. Al estimarse pérdidas superiores a 30 millones de dólares, el Gobierno difirió pagos por aproximadamente 12,5 millones de dólares en el bono, más unos 5 millones de dólares adicionales en préstamos bilaterales con la Provincia China de Taiwán y el Club de París, lo que arroja un total aproximado de 17 millones de dólares (FMI, 2025; Straker, 2024).

San Vicente y las Granadinas, por su parte, activó la Cláusula de Deuda Resiliente al Clima del Banco Mundial, que permite diferir los pagos de capital e intereses (y otros cargos del préstamo) con la organización por un período de hasta dos años tras la ocurrencia de un fenómeno que reúna las condiciones. Así se convirtió en el primer país en ejercer esta opción, como parte de un paquete que incluyó un desembolso de 20 millones de dólares mediante la Opción de Retiro Diferido por Catástrofe (Banco Mundial, 2024).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Pérez Caldentey, E. (2025). Análisis de los orígenes y las causas de la acumulación de deuda en el Caribe y estrategias para enfrentar esta problemática. *Serie Financiamiento para el Desarrollo*. (279) (LC/TS.2025/113). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Fondo Monetario Internacional. (2025). Grenada. 2024 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and statement by the Executive Director for Grenada. *IMF Country Report*. (25/39); Straker, L. (2024, 19 de agosto). Government triggers hurricane clause. *Now Grenada*. <https://nowgrenada.com/2024/08/government-triggers-hurricane-clause>; Banco Mundial. (2024, 12 de noviembre). World Bank Expands Lifeline to Small States hit by Disasters. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/11/12/world-bank-expands-lifeline-to-small-states-hit-by-disasters>.

^a https://www.finance.gd/docs/2024/Annex%20D_Notice%20to%20Bond%20Holder_Deferral%20Claim.pdf

Los niveles constantemente elevados de deuda pública del gobierno central como porcentaje del PIB se consideran una fuente de vulnerabilidad para los países de la región. Lograr una trayectoria a la baja, que establezca estos niveles, es un desafío que también se asocia al resto de los objetivos macroeconómicos de los países. El incremento de la deuda pública tiene efectos en la sostenibilidad de las finanzas estatales a mediano plazo, sobre todo por el aumento en el pago de intereses, lo que afecta negativamente los balances fiscales y reduce los recursos disponibles para cubrir gastos prioritarios.

La acumulación de deuda pública se ve afectada por diversos factores. En el frente interno, destacan el déficit fiscal primario, el ritmo de crecimiento económico y la tasa de interés implícita. En cuanto al contexto externo, también influyen aspectos clave como las altas tasas de interés, la fluctuación del tipo de cambio y las calificaciones crediticias, que condicionan la gestión de la deuda pública. Estos elementos pueden afectar no solo los pagos de intereses sobre la deuda actual —especialmente cuando existe endeudamiento en moneda extranjera o con tasas variables—, sino también el costo de emitir nueva deuda o refinanciar la existente en condiciones financieras menos favorables.

Asimismo, es necesario mencionar los riesgos derivados de la propia composición de la deuda según el tipo de moneda y la residencia de los acreedores (véase el cuadro I.2). El hecho de que una parte importante de la deuda pública de los países de la región se encuentra denominada en dólares y otras monedas de referencia los expone a la volatilidad de los tipos de cambio, aunque se observen casos de países como el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Uruguay, cuyo acervo de deuda tiene un componente mayoritario en moneda nacional. Otra característica importante, en virtud de la cual pueden observarse distintas situaciones en los países, es la composición de la deuda según acreedores internos y externos. Es factible encontrar casos, como el Brasil y México, en los que predominan los acreedores internos, que contrastan con otros, como Nicaragua, Panamá y el Paraguay, en los que una parte predominante de la deuda pública corresponde a acreedores externos. Al respecto, los países con elevados niveles de deuda externa enfrentan riesgos adicionales que pueden afectar el costo del endeudamiento, así como una mayor exposición a la volatilidad de los flujos de capital extranjero.

Países	Acreedores internos	Acreedores externos	Moneda nacional	Moneda extranjera
Argentina	66	34	44	56
Brasil	87	13	95	5
Chile	65	35	65	35
Colombia	70	30	71	29
Costa Rica	74	26	66	34
Ecuador	40	60	86	14
El Salvador	32	68
Guatemala	55	45
Honduras	48	52	37	63
México	84	16	84	16
Nicaragua	5	95
Panamá	18	82	89	11
Paraguay	11	89	18	82
Perú	57	43	55	45
República Dominicana	26	74	33	67
Uruguay	53	47	54	46

Cuadro I.2
América Latina
(16 países): deuda pública del gobierno central, por residencia de los acreedores y tipo de moneda, diciembre de 2025
(En porcentajes del total)

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

Nota: En el caso del Brasil, las cifras corresponden al gobierno general. En el caso de las cifras en tipo de moneda, las del Ecuador, Panamá y el Perú corresponden al sector público, las de la República Dominicana corresponden al sector público no financiero y las de México a la deuda neta del gobierno federal. En los casos del Ecuador y Panamá, se considera la deuda en dólares como deuda en moneda nacional. Las cifras de la Argentina, Chile, Costa Rica y Guatemala abarcan hasta septiembre de 2025, mientras que las cifras de Nicaragua abarcan hasta junio de 2025.

E. Las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales se mantienen relativamente estables, con una gran dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales

A nivel regional, en el agregado de ambos niveles de gobierno —intermedio y local— se observa un ligero descenso de los ingresos totales subnacionales en relación con años anteriores (véase cuadro I.3). Esta dinámica responde principalmente a la variación del flujo de las transferencias intergubernamentales. Específicamente, la caída se explica sobre todo por las transferencias y los ingresos tributarios en el caso de los gobiernos intermedios, y por los ingresos no tributarios en el caso de los gobiernos locales.

Cuadro I.3
América Latina
(14 países)^a: ingresos
subnacionales,
por componente,
2020-2024
(En porcentajes del PIB)

	2020	2021	2022	2023	2024
Gobiernos intermedios					
Tributarios	2,2	2,3	2,2	2,2	2,1
Transferencias	4,3	3,9	3,9	3,9	3,7
No tributarios	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
Total	7,6	7,3	7,3	7,3	7,0
Gobiernos locales					
Tributarios	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9
Transferencias	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2
No tributarios	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Total	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7

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

^a La muestra de gobiernos intermedios incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay. La muestra de gobiernos locales incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

A partir de 2021, los ingresos de los gobiernos intermedios disminuyeron, principalmente como resultado de una reducción de las transferencias, que se habían incrementado durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), para después estabilizarse en torno al 3,9% del PIB. En 2024, se observa una nueva disminución respecto de los años anteriores, que se traduce en una contracción de los ingresos totales de los gobiernos intermedios. Por su parte, los ingresos de los gobiernos locales se han mantenido relativamente estables, con una ligera reducción respecto de 2020.

La disminución del promedio de ingresos de los gobiernos intermedios fue liderada por las provincias de la Argentina, por el lado tanto de los ingresos tributarios como de las transferencias. En este país, los ingresos tributarios provinciales cayeron un 8% en términos reales, al tiempo que las transferencias —consideradas en gran parte como recursos tributarios de origen nacional y que provienen de la coparticipación federal de impuestos— se redujeron un 7,4% también en términos reales (Ministerio de Economía de la Argentina, 2025a). También hubo una contracción de las transferencias corrientes y de capital. La reducción de las transferencias corrientes obedeció a la disminución y eliminación de remesas de educación y salud, así como de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), mientras que la caída en las transferencias de capital respondió principalmente a una menor inversión en infraestructura educativa, vivienda y saneamiento.

Los pronunciados desequilibrios verticales de los gobiernos subnacionales constituyen la característica predominante de las relaciones fiscales intergubernamentales en la región (CEPAL, 2024). Esto se refleja en la creciente importancia relativa que han ido cobrando las transferencias en la estructura de ingresos públicos de estos gobiernos, cuya magnitud se ha mantenido en torno al 4% del PIB durante el último quinquenio (véase el cuadro I.4).

País	2020	2021	2022	2023	2024	Promedio 2020-2024
Argentina	11,6	11,0	11,1	10,8	9,6	10,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,7	5,3	5,4	4,4	4,7	5,1
Brasil	9,1	8,8	9,0	9,3	9,8	9,2
Chile	2,2	2,0	2,0	2,2	2,1	2,1
Colombia	6,7	5,7	4,9	5,2	5,8	5,7
Costa Rica	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ecuador	3,2	3,4	3,4	3,0	3,1	3,2
El Salvador	1,8	1,3	0,7	0,6	0,9	1,1
Guatemala	1,6	1,7	1,5	1,8	1,7	1,7
México	9,4	8,6	8,7	9,1	8,3	8,8
Panamá	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2
Perú	7,3	6,3	7,2	7,1	6,9	7,0
República Dominicana	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4
Uruguay	1,0	1,0	0,9	0,8	0,9	0,9
Promedio simple	4,3	4,0	4,0	3,9	3,9	4,0

Cuadro I.4
América Latina
(14 países): transferencias
intergubernamentales
agregadas, 2020-2024
(En porcentajes del PIB)

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

Nota: En los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, México y el Perú, la información corresponde a la suma de las transferencias recibidas por los gobiernos locales e intermedios, sin consolidar. En el caso de Uruguay la información corresponde a transferencias recibidas únicamente por los departamentos. En el resto de los países considerados, se trata de información correspondiente a los gobiernos locales exclusivamente.

Es importante señalar que el comportamiento ha variado sustancialmente en algunos países, como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, El Salvador y México. En El Salvador se impulsó una importante reforma que consistió en la reducción del número de municipalidades, con el objetivo de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Como resultado, se ha observado una pérdida de importancia relativa en el principal fondo de transferencias a municipios —el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES)—, y se transita hacia un modelo más centralizado en términos de distribución de los recursos (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2023). En México, asimismo, se han introducido ajustes en el sistema de transferencias, principalmente en las que tienen un destino específico, y el caso más significativo es la caída del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

En el Brasil se registró un aumento de las transferencias intergubernamentales respecto de los años previos a la pandemia de COVID-19, explicado por la introducción de la enmienda constitucional núm. 105 de 2019, que creó dos nuevos instrumentos: las transferencias especiales y las transferencias con finalidad específica. Los municipios han sido los principales beneficiados con esta medida, que, de algún modo, restringe el uso de los recursos al ámbito de las inversiones físicas y financieras, así como a determinadas áreas específicas de competencia federal y del nivel de gobierno beneficiado (Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil, 2025b)⁹. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la variación negativa responde principalmente a la dependencia de los ingresos provenientes de las actividades extractivas, en particular de los hidrocarburos, por parte de los departamentos, cuya producción se ha visto afectada por factores externos relacionados con el ciclo de los precios (Andrian et al., 2024).

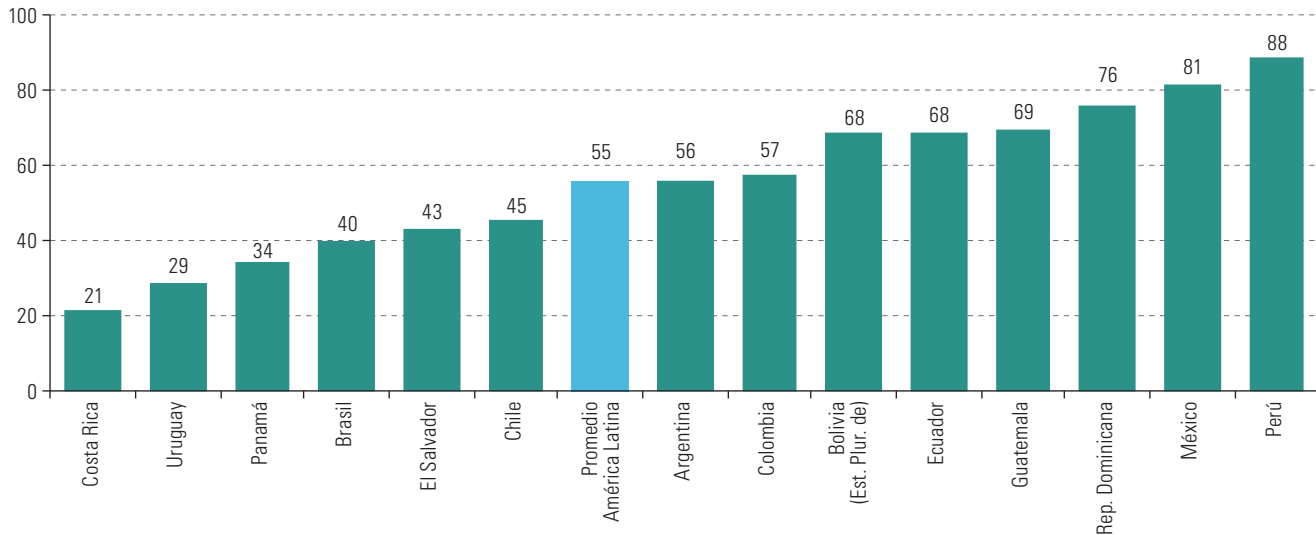
Pese a los desafíos que planteó la pandemia y a la necesidad de aumentar el flujo de recursos desde los gobiernos centrales, la importancia relativa de las transferencias intergubernamentales se ha mantenido en América Latina, y estas representan el 55%

⁹ Estas condiciones podrían verse afectadas en los próximos años, como resultado de la reciente reforma del sistema de impuestos sobre el consumo (algunos de ellos de potestad subnacional) y la introducción de un IVA dual, compuesto por un tributo federal (contribución sobre bienes y servicios) y un impuesto compartido entre estados y municipios (impuesto sobre bienes y servicios). Dada su magnitud, esto supone una reformulación de los sistemas de transferencias vigentes, cuyos efectos comenzarán a verse reflejados a partir de 2026 en un proceso de implementación gradual hasta fines de 2032.

de los ingresos totales subnacionales (véase el gráfico I.15). Si bien esta cifra supone una ligera caída con respecto a lo observado en los años previos a la pandemia, aún denota una marcada dependencia que no se observa en otras regiones del mundo, a excepción de África (Radics et al., 2022).

Gráfico I.15

América Latina (14 países): importancia relativa de las transferencias intergubernamentales agregadas, promedio, 2020-2024
(En porcentajes de los ingresos subnacionales totales)



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

En 2025 (CEPAL, 2025b), en la mayoría de los casos, las transferencias están sujetas a componentes que condicionan su uso para determinados propósitos sociales, principalmente educación y salud, o creación, funcionamiento y mantenimiento de infraestructura. No obstante, sobre todo en los países federales, como la Argentina, el Brasil y México, hay un componente relevante de las transferencias que es de libre disposición (en otras palabras, no condicionado), para que los gobiernos intermedios y locales lo empleen de manera flexible, con el fin de atender las necesidades y prioridades locales. Existen casos, como los de Colombia, Costa Rica, el Ecuador y Guatemala, donde la mayoría de las transferencias están vinculadas a gastos de capital.

En los últimos años, los gobiernos subnacionales de la región han realizado grandes esfuerzos en materia de inversión pública. Tras la disminución observada en 2021, los gastos de capital se ubicaron a la cabeza del gasto total de los gobiernos locales, que llegó a superar los niveles previos a la pandemia de COVID-19 (véase el cuadro I.5). Particularmente, durante los últimos años, en la Argentina y Colombia los ingresos de capital de los gobiernos locales aumentaron sustancialmente, mientras que los gobiernos locales del Perú ajustaron los gastos en este rubro.

En los gobiernos intermedios, la inversión pública ha variado en los últimos años, pero sin mostrar el dinamismo observado a nivel local. A diferencia del gasto en pago de intereses y sueldos y salarios, la inversión sufrió un ligero ajuste en 2024. Las caídas más pronunciadas en el gasto de capital se dieron en las provincias de la Argentina y los departamentos del Estado Plurinacional de Bolivia. Dichas caídas responden a la disminución generalizada del tamaño del sector público en el caso de la Argentina, y a las transferencias asociadas al impuesto directo a los hidrocarburos en el Estado Plurinacional de Bolivia.

	2020	2021	2022	2023	2024
Gobiernos intermedios					
Sueldos y salarios	3,2	2,9	2,9	3,0	3,0
Intereses	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Otros gastos corrientes	3,5	3,4	3,0	3,1	2,9
Capital	0,8	0,9	1,0	1,1	0,9
Total	7,7	7,3	7,1	7,3	7,0
Gobiernos locales					
Sueldos y salarios	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2
Intereses	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Otros gastos corrientes	1,6	1,5	1,3	1,3	1,4
Capital	0,9	0,9	1,2	1,2	1,2
Total	3,8	3,5	3,7	3,8	3,9

Cuadro I.5
América Latina (14 países)^a:
composición de los gastos
subnacionales, 2020-2024
(En porcentajes del PIB)

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

^a La muestra de gobiernos intermedios incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay. La muestra de gobiernos locales incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

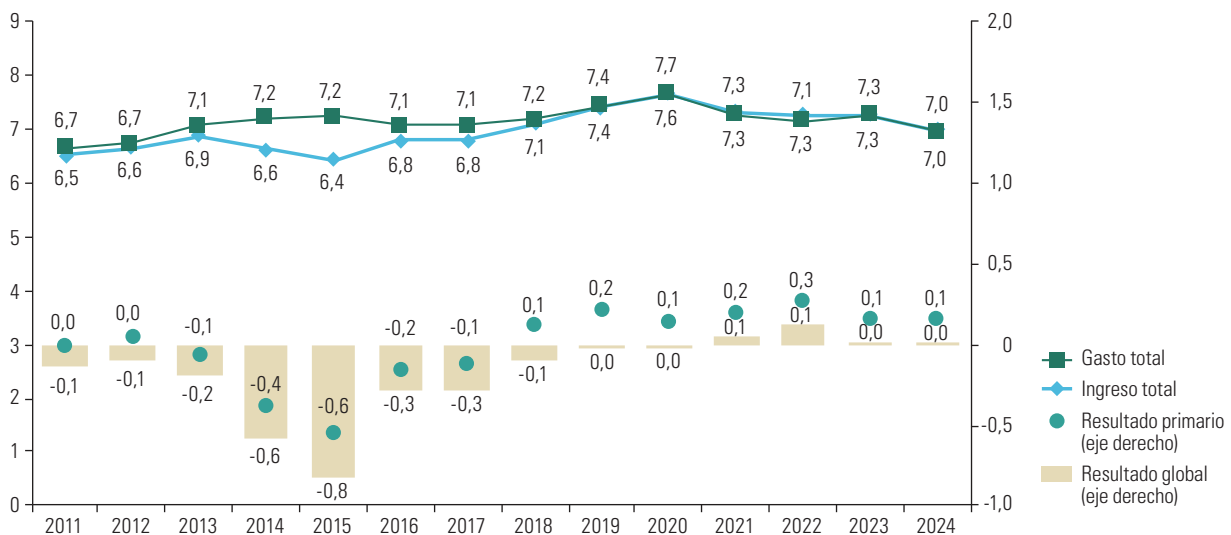
A partir de la evolución de las variables de ingresos y gastos, los balances presupuestarios en ambos niveles de gobierno mostraron un comportamiento diferenciado, tanto en el resultado global como en el resultado primario (véase el gráfico I.16). En los gobiernos intermedios los balances se mantuvieron estables respecto de 2023, ya que la disminución de los ingresos se vio acompañada de una reducción similar del gasto. En cambio, en los gobiernos locales, los balances se deterioraron, dado que el balance primario pasó de un superrávit a un déficit, a medida que aumentaron los gastos.

Por otra parte, tras el aumento observado en 2023, la deuda subnacional se habría reducido hacia el cierre de 2024, hasta ubicarse en torno al 2,0% del PIB en promedio (véase el cuadro I.6). Cabe recordar que en 2020 se había registrado un incremento extraordinario en esta variable debido a que los gobiernos subnacionales se vieron forzados a relajar las restricciones de endeudamiento con el propósito de acceder a nuevo financiamiento para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 (Pérez-Valbuena et al., 2024; Radics et al., 2022).

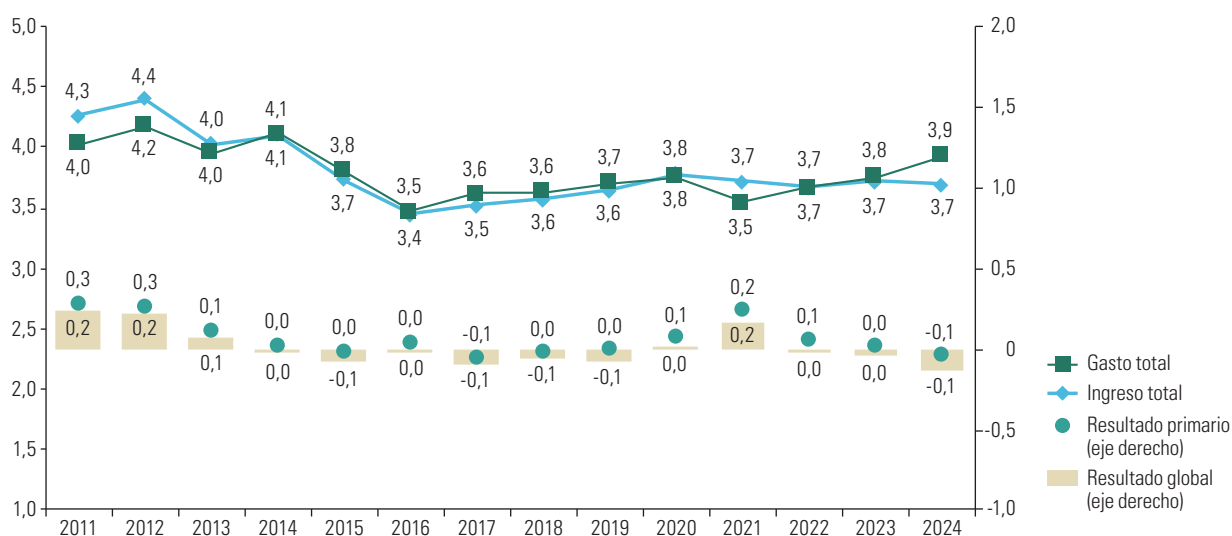
Gráfico I.16

América Latina (14 países)^a: indicadores fiscales de los gobiernos subnacionales, 2011-2024
(En porcentajes del PIB)

A. Gobiernos intermedios



B. Gobiernos locales



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

^a La muestra de gobiernos intermedios incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay. La muestra de gobiernos locales incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

Cuadro I.6

América Latina
(11 países): deuda pública
subnacional, 2020-2024
(En porcentajes del PIB)

País	2020	2021	2022	2023	2024
Argentina	8,2	6,0	5,2	9,3	3,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,2	3,1	2,9	2,8	2,8
Brasil	13,3	9,7	8,5	8,3	8,6
Chile	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Colombia	1,6	1,9	1,8	1,9	1,9
Costa Rica	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
El Salvador	2,5	2,8	2,5	2,4	2,2
México	2,8	2,5	2,3	2,2	2,1
Perú	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5
República Dominicana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uruguay	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Promedio simple	2,9	2,4	2,2	2,5	2,0

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

Nota: La deuda incluye únicamente a los gobiernos intermedios en el caso de la Argentina; también incluye a los gobiernos locales e intermedios en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, México y el Perú, y se refiere solamente a los gobiernos locales en los casos de Chile, El Salvador y el Uruguay.

Por el lado de los gobiernos intermedios, las variaciones responden, en gran medida, a la evolución registrada en la Argentina, el Brasil y México. En la Argentina, la deuda provincial estuvo sujeta principalmente a las variaciones del deflactor de precios del PIB y del tipo de cambio (CEPAL, 2024). En México, los niveles de deuda promedio de los estados han disminuido gradualmente, como resultado de las reglas y regulaciones adoptadas en 2016 (Del Castillo y Cabral, 2024). En el caso de los gobiernos locales, la dinámica de la deuda responde fundamentalmente a lo ocurrido en El Salvador, donde los municipios han reducido sus niveles de deuda, principalmente asociados a la recontractación y a proyectos de infraestructura vial (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2024). En suma, la gestión de la deuda y la sostenibilidad financiera, así como las reglas y los marcos de responsabilidad fiscal, continúan siendo, especialmente en algunos países de la región, un tema central de las finanzas públicas subnacionales.



F. En el contexto actual, se refuerza el papel central de la política fiscal para promover un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible

Tras la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 en 2020 y la sucesión de choques resultado de la guerra en Ucrania a partir de 2022, los países de América Latina y el Caribe enfrentan un escenario de espacio fiscal limitado, caracterizado por ingresos públicos insuficientes para financiar las crecientes demandas de gasto público. Esto se ve agravado por el peso que representan el pago de intereses de la deuda —que se ha catalogado como una restricción al desarrollo—, los elevados niveles de endeudamiento y las persistentes brechas sociales y productivas. Como resultado, la inversión pública con frecuencia se ha utilizado como variable de ajuste para mantener la sostenibilidad fiscal, lo que limita el potencial de desarrollo de la región. Al mismo tiempo, los países enfrentan una serie de transiciones estructurales (demográfica, climática, energética, tecnológica y laboral) que generarán mayores presiones sobre las finanzas públicas a mediano y largo plazo, ya que se precisan cuantiosos recursos para fortalecer los sistemas de protección social, invertir en infraestructura resiliente y promover modelos de desarrollo sostenibles e inclusivos.

El presente *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2026* confirma las persistentes dificultades que experimentan los países de la región para incrementar sus recursos fiscales, en particular en lo que tiene que ver con los ingresos tributarios como fuente de financiamiento público. En 2023, pese a la elevada heterogeneidad observada entre países, la recaudación tributaria promedio de los gobiernos generales, equivalente al 21,5% del PIB, se ubicaba por debajo del promedio correspondiente a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (34,0%) (OCDE et al., 2025). A la vez, los países de la región mantienen una estructura tributaria regresiva, mayormente basada en impuestos sobre el consumo, como el IVA, con una participación sensiblemente menor de los impuestos directos, en especial del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Estas características están estrechamente vinculadas con dos limitaciones estructurales de los sistemas tributarios de la región. Por una parte, la evasión tributaria distorsiona los efectos económicos y distributivos de los impuestos y reduce significativamente los ingresos públicos disponibles. En ese sentido, la CEPAL estima que en 2023 el incumplimiento tributario alcanzó el 6,7% del PIB regional, lo que equivale a más de 433.000 millones de dólares. Una parte importante de esta brecha proviene del impuesto sobre la renta de las personas físicas, como se analiza en mayor profundidad en el capítulo II. En paralelo, los gastos tributarios (tratamientos tributarios diferenciales, como exenciones o tasas reducidas) representan una renuncia recaudatoria de aproximadamente el 4% del PIB en la región. Pese a su elevado costo en términos fiscales, en la mayoría de los casos no existen mecanismos de evaluación objetiva que permitan determinar su efectividad como instrumentos de política fiscal, tal como se desprende del análisis desarrollado en el capítulo III de este documento.

Frente a estos desafíos, la política fiscal puede desempeñar un papel central en la promoción de un modelo de desarrollo sostenible, inclusivo y productivo, al permitir orientar el crecimiento hacia estrategias basadas en la productividad, el empleo decente y la solidez macroeconómica. Sus funciones principales incluyen la generación y asignación de recursos públicos, la promoción de la equidad y la estabilización económica con sostenibilidad fiscal y ambiental. Estas funciones se implementan mediante políticas

de alcance general, así como otras focalizadas en sectores dinamizadores. A través de la provisión de bienes públicos, la inversión en infraestructura y los incentivos a sectores estratégicos, la política fiscal impulsa el desarrollo productivo y, mediante sistemas tributarios progresivos y gasto social, contribuye a reducir las desigualdades y a fortalecer la resiliencia macroeconómica (CEPAL, 2025b).

En particular, en lo que respecta a la necesidad de acelerar la movilización de recursos internos y ampliar el limitado espacio fiscal disponible, cabe destacar un conjunto de estrategias prioritarias:

- Fortalecer la tributación directa, reforzando el impuesto sobre la renta de las personas físicas a partir de una revisión integral de las alícuotas, la ampliación de la base tributaria y la integración adecuada de los ingresos de capital. En este sentido, adquiere especial relevancia el tratamiento de los trabajadores independientes y la articulación de regímenes simplificados orientados a favorecer la formalización económica. Esto, a su vez, debería complementarse con medidas concretas para lograr una tributación más efectiva sobre la propiedad, la riqueza y las herencias.
- Reforzar otras fuentes tributarias relevantes, lo que incluye, entre otras cosas, mejorar el rendimiento del IVA mediante la reducción de exenciones y la incorporación de los servicios digitales en la base del tributo. También se plantea ampliar los impuestos ambientales, como los impuestos sobre las emisiones de carbono, y revisar los subsidios a los combustibles fósiles. Los impuestos sobre productos nocivos para la salud pública (tabaco, bebidas alcohólicas y alimentos específicos) cuentan con espacio para su fortalecimiento. Asimismo, se destaca la importancia de mejorar los regímenes fiscales aplicados a la explotación de recursos naturales, con el fin de asegurar una apropiación estatal adecuada de las rentas generadas.
- Profundizar las medidas orientadas a reducir los niveles de incumplimiento tributario, consolidando la función y las capacidades técnicas de las administraciones tributarias en esta tarea, aprovechando tecnologías como la facturación electrónica y mejorando los sistemas de control y cooperación internacional. A su vez, esto debe acompañarse de la introducción de innovaciones en la propia normativa tributaria para minimizar las oportunidades para la elusión y la evasión, sobre todo por parte de las empresas multinacionales.
- Perfeccionar los procesos de cuantificación de las renunciaciones tributarias derivadas de la aplicación de incentivos y beneficios fiscales, abriendo la posibilidad a su racionalización y eventual reducción. Para ello es indispensable, a su vez, avanzar en el desarrollo e implementación de metodologías de evaluación *ex ante* y *ex post* de los distintos gastos tributarios con el fin de determinar fehacientemente, sobre la base de datos concretos, su eficacia en función de los costos y su coherencia con los objetivos de política pública.
- Impulsar medidas para mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público, a la luz de las principales brechas socioeconómicas, mediante el aprovechamiento de diversas tecnologías de información para la gestión de programas sociales, la formulación presupuestaria y la evaluación de políticas. Dado el papel clave de la inversión pública como catalizador para impulsar el crecimiento, reducir las desigualdades y facilitar la transición hacia economías más sostenibles, las alianzas público-privadas pueden contribuir a movilizar recursos adicionales.
- Consolidar la institucionalidad fiscal de manera integral, contando con marcos institucionales sólidos que contribuyan a garantizar la sostenibilidad fiscal. Los elementos más relevantes que deberían considerarse abarcan el diseño de

reglas fiscales claras y transparentes, la conformación de consejos fiscales independientes, la protección del gasto social y la inversión pública, así como la incorporación de procesos como la transición demográfica y el cambio climático dentro de los marcos fiscales de mediano plazo y el uso estratégico de fondos soberanos y bonos temáticos para financiar proyectos sostenibles.

Cabe subrayar que las reformas fiscales necesarias para superar los desafíos estructurales que afectan a los países de la región exigen contar con mecanismos de gobernanza sólidos y acuerdos políticos amplios. En ese marco, el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones públicas resulta fundamental para formular políticas fiscales más eficaces, transparentes y adaptables (CEPAL, 2025c). La construcción de pactos fiscales mediante el diálogo social puede contribuir a legitimar las reformas tributarias y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, así como a asegurar una asignación estratégica del gasto público en sectores prioritarios. Asimismo, el afianzamiento de las capacidades institucionales permite participar en las distintas instancias de cooperación internacional y sacar mayor provecho de ellas.

En un contexto como el actual resalta la importancia de potenciar las capacidades prospectivas, a la luz de los posibles efectos macroeconómicos asociados al conflicto bélico reciente en varios países de Oriente Medio. Así como se observó en otras ocasiones en el pasado, la ocurrencia de este tipo de choques tendría, a través de distintos canales de transmisión, un conjunto de efectos negativos sobre el crecimiento económico y el comercio a nivel mundial. Además, el alza en los precios de las materias primas —en especial, del petróleo, el gas natural y los fertilizantes— podría tener un impacto en los precios de los alimentos, traduciéndose en posibles medidas para reducir la carga tributaria sobre ciertos bienes y servicios así como para financiar eventuales medidas de alivio para los grupos más vulnerables. Esta coyuntura de incertidumbre y volatilidad internacional también podría verse reflejada en aumentos de las tasas de interés de referencia, lo que podría incidir en el pago de intereses de la deuda pública, particularmente en los países con elevadas necesidades de refinanciamiento.

En este sentido, es evidente la necesidad de avanzar en estrategias de fortalecimiento de las finanzas públicas, con un énfasis especial en la institucionalidad y la resiliencia macroeconómica. Entre otros elementos, se destaca el papel que pueden desempeñar mecanismos de estabilización fiscal, como los fondos soberanos, así como la introducción de instrumentos innovadores de financiamiento para proteger prioridades de inversión ante condiciones externas inciertas. A partir de una mayor movilización de recursos nacionales y de la consolidación de una perspectiva orientada al mediano plazo, la política fiscal puede contribuir a apuntalar un crecimiento económico más sostenido, productivo, inclusivo, sostenible y estable en los países de la región.

Bibliografía

- Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles del Brasil. (2026, 2 de febrero). *Produção de petróleo e gás em 2025 bate recorde histórico*. https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/impressa/noticias-comunicados/producao-de-petroleo-e-gas-em-2025-bate-recorde-historico
- Andrian, L. G., Canavire-Bacarreza, G., Jiménez, J. P., Martínez-Vázquez, J. y Muñoz Miranda, A. (2024). *Dependencia fiscal de los recursos naturales a nivel subnacional en la Región Andina: desafíos y reformas*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0005528>
- Banco Central de Las Bahamas. (2025). *Quarterly Economic Review June 2025*.
- Banco Central del Brasil. (2026, 27 de febrero). *Estatísticas fiscais*. <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>
- Banco Central del Ecuador. (2025). *Balanza comercial - por productos*. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/informacioneconomica/SectorExterno/ix_ComercioExterior.html
- Canal 12. (2025, 26 de diciembre). *Modernización tributaria: El Salvador avanza en fase de masificación de facturación electrónica*. <https://www.canal12.com.sv/noticia/modernizacion-tributaria-el-salvador-avanza-en-fase-de-masificacion-de-facturacion-electronica>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/5-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/26-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/6-P).
- Del Castillo, E. y Cabral, R. (2024). Subnational public debt sustainability in Mexico: Is the new fiscal rule working? *European Journal of Political Economy*, 82. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2024.102512>
- Departamento de Impuestos Internos de Saint Kitts y Nevis. (2025, 7 de enero). *Value Added Tax (VAT) Reduction Guidelines for the First Half of 2025*. <https://www.skniird.com/value-added-tax-vat-reduction-guidelines-for-the-first-half-of-2025>
- Dirección General de Aduanas de la República Dominicana. (2025, diciembre). *Revista de Comercio de la República Dominicana*.
- Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana. (2025). *Análisis de Recaudación DGII Informe Mensual. Diciembre 2025*.
- Dirección de Presupuestos de Chile. (2026). *Informe de Finanzas Públicas. Cuatro Trimestre 2025*.
- Fondo Monetario Internacional. (2025, julio). El Salvador: 2025 Article IV consultation, first review under the Extended Fund Facility, and requests for waivers of nonobservance of performance criteria, and modification of performance criteria—Press Release; Staff Report; and statement by the Executive Director for El Salvador. *IMF Country Report* (25/190).
- Fondo Monetario Internacional. (2026, febrero). Suriname. 2025 article IV consultation—Press Release; Staff Report; staff statement; and statement by the Executive Director for Suriname. *IMF Country Report* (26/37).
- KPMG. (2025, 2 de diciembre). *Antigua and Barbuda: Termination of all existing tax concessions from November 30, 2025*. <https://kpmg.com/us/en/taxnewsflash/news/2025/12/antigua-barbuda-termination-existing-tax-concessions-nov-30-20250.html>
- Ministerio de Economía de la Argentina. (2025a). *Información fiscal provincial y municipal*. <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/asuntosprovinciales>
- Ministerio de Economía de la Argentina. (2025b, 24 de junio). *Nuevo Pacto Fiscal: Datos finales. Presentación*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nuevo-pacto-fiscal-datos-finales-presentacion>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. (2026). *Seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal 2025 y IV trimestre-2025*.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. (2026, 5 de febrero). *Balance Fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero: Diciembre 2025*.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Paraguay. (2026). *Informe de la Situación Financiera de la Administración Central*. https://www.mef.gov.py/sites/default/files/2026-01/situfin_dic_2025.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2026). *Reporte Trimestral de Reglas Fiscales. Cuarto Trimestre 2025*.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2026). *Resultados Fiscales: IV trimestre de 2025*.

- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2023). *Apéndice Estadístico del Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales 2023*.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2024). *Informe Anual sobre la Situación del Endeudamiento Público Municipal, al 31 de diciembre 2024*.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2025). *Informe preliminar de gestión de las finanzas públicas a septiembre 2025*.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2026). *Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central al Mes de Diciembre 2025*.
- Ministerio de Hacienda de Granada. (2026). *Estimates of Revenue and Expenditure 2026*.
- Ministerio de Hacienda de Guyana. (2026, 26 de enero). *Budget 2026 – At A Glance. Putting People First*.
- Ministerio de Hacienda de Saint Kitts y Nevis. (2025). *Estimates for the Year 2026: Volume 1. Government Expenditure and Revenue Plans*.
- Ministerio de Hacienda de Suriname. (2025, 30 de septiembre). *Financieel Jaarplan 2026*.
- Ministerio de Hacienda de Trinidad y Tabago. (2025). *Review of the Economy 2025*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2026). *Cierre Fiscal del Gobierno Nacional Central y Balance Macroeconómico. Cuarto Trimestre 2025*.
- Ministerio de Hacienda y Economía de la República Dominicana. (2025). *Informe de Coyuntura Fiscal. Enero-septiembre año 2025*.
- Ministerio de Hacienda y Servicio Público de Jamaica. (2026, 12 de febrero). *Fiscal Policy Paper FY 2026/27 (As Presented)*.
- Oficina de Presupuesto del Congreso de la Argentina. (2026, 15 de enero). *Análisis de la Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional: Diciembre 2025*.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y Banco Interamericano de Desarrollo. (2025). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025*.
- Pérez-Valbuena, G. J., Melo-Becerra, L. A., Ayala-García, J., Granger-Castaño, C. J., Bonet-Morón, J. A., Rodríguez-Niño, N., Ricciulli-Marín, D. C., Barrios-Bueno, P., Jiménez, J. P., Ruelas, I. y Letelier, L. (2024). Las reglas fiscales subnacionales en Colombia: antecedentes y lecciones aprendidas. *Ensayos sobre Política Económica* (107). <https://doi.org/10.32468/espe107>
- Presidencia de la República de Colombia. (2025, 18 de febrero). *Impuestos de conmovión interior para el Catatumbo comienzan a regir el próximo 22 de febrero*. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Impuestos-de-conmocion-interior-para-el-Catatumbo-comienzan-a-regir-el-proximo-22-de-febrero-250218.aspx>
- Radics, A., Pérez Benítez, N., Ruelas, I. y Vázquez, F. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe* (LC/TS.2022/4). Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. (2026, 30 de enero). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2025. Comunicado* (9).
- Secretaría de Ingresos Federales del Brasil. (2026). *Análise da Arrecadação das Receitas Federais Período: Dezembro – 2025/2024*.
- Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil. (2025, marzo). *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51542>
- Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil. (2026, 29 de enero). *Resultado do Tesouro Nacional, 31(12)*.
- Servicio de Impuestos Internos de Chile. (2025, 29 de mayo). *Impuestos declarados en Operación Renta aumentaron un 22,9% respecto del año anterior*. <https://www.sii.cl/noticias/2025/290525noti01rp.htm>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria del Perú. (2026, 13 de enero). *Ingresos tributarios del 2025 crecieron 10,8% alcanzando los s/ 175 156 millones. Nota de Prensa*. <https://www.gob.pe/institucion/sunat/noticias/1348024-ingresos-tributarios-del-2025-crecieron-10-8-alcanzando-los-s-175-156-millones>



CAPÍTULO



Incumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas: metodologías para estimarlo y estrategias para reducirlo

Introducción

- A. El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en América Latina
- B. La medición del incumplimiento: experiencias metodológicas en la región
- C. Estimaciones del incumplimiento en el pago del IRPF mediante una metodología armonizada para los países de la región
- D. Estrategias de los países para abordar el incumplimiento del IRPF
- E. Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Anexo II.A1

Introducción

Los países de la región se enfrentan a numerosos desafíos a la hora de financiar un mayor desarrollo productivo, inclusivo y sostenible. El financiamiento del desarrollo se basa principalmente en la movilización de recursos internos y, en particular, en la recaudación tributaria. No obstante, los ingresos tributarios han sido históricamente insuficientes para atender las demandas que recaen sobre el gasto público. En 2023, la recaudación tributaria promedio del gobierno general de los países de la región se ubicó en un 21,3% del producto interno bruto (PIB), en comparación con el 33,7% del PIB en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹.

La persistencia de esta brecha se explica en gran medida por la estructura tributaria imperante en la región, especialmente por la insuficiente recaudación de impuestos directos. En comparación con los países de la OCDE, la recaudación tributaria en América Latina y el Caribe depende en mayor medida de los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios. Por el contrario, la recaudación de impuestos sobre la renta es limitada en la región, ya que presenta un promedio del 6,2% del PIB, frente al 12,2% del PIB que se registra en la OCDE.

Por otro lado, a partir del análisis de los componentes de los impuestos mencionados es posible entender el origen de esta brecha recaudatoria. En promedio, los países de la región presentan un nivel de recaudación del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas similar al de sus pares de la OCDE (un 3,8% del PIB). El problema radica, por tanto, en la limitada recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), que se situó en un promedio del 2,0% del PIB en 2023, frente al 8,2% del PIB en los países de la OCDE. Esta discrepancia no se explica únicamente por las diferencias en los niveles de desarrollo, dado que la recaudación de dicho impuesto se ubica por debajo también de la de otras regiones en desarrollo como África (un 2,8% del PIB) y los países en desarrollo de Asia y el Pacífico (un 2,7% del PIB).

Se ha intentado explicar este fenómeno haciendo referencia a diversos factores, tanto estructurales como institucionales y culturales. Entre ellos, destaca el alto nivel de informalidad laboral de América Latina y el Caribe, si bien es importante señalar que otras regiones en desarrollo tampoco son ajenas a este problema (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018). También se ha mencionado el diseño del propio impuesto, que en la región tiende a establecer elevados niveles de ingresos no imponibles y a ofrecer amplias deducciones, créditos y otros tratamientos preferenciales, lo que limita la base gravable y reduce los pasivos tributarios (Barreix et al., 2017). A ello se suma el papel de la moral tributaria, que incide en las actitudes de los contribuyentes hacia el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, particularmente en una región con altos niveles de desigualdad (Castañeda, 2024; Castañeda Rodríguez, 2017; Torgler, 2005).

Si bien estos factores son importantes, los ingresos generados por el IRPF se ven mermados por un incumplimiento tributario generalizado. Los escasos estudios disponibles al respecto indican que la recaudación efectiva de este impuesto alcanza apenas la mitad de su recaudación potencial en varios países de la región (Gómez Sabaini et al., 2010). Aunque estos ejercicios puntuales son de gran valor, existe un amplio margen para llevar a cabo estimaciones comparables. Con el fin de contribuir al desarrollo de estimaciones comparables en la región, en este capítulo se presenta una metodología para medir el incumplimiento del IRPF sobre la base de estimaciones estocásticas y criterios estandarizados y prudentes en cinco países de la región: Costa Rica, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay.

¹ OECD Data Explorer. <https://data-explorer.oecd.org>.

Las estimaciones presentadas en este capítulo apuntan a que el incumplimiento del IRPF constituye una restricción considerable para la movilización de recursos internos. La brecha tributaria asociada a este incumplimiento se ubicó en un promedio del 0,57% del PIB en 2023 en los países analizados. A su vez, los resultados confirman que los niveles de incumplimiento varían significativamente entre tipos de contribuyentes, pues son más elevados entre los trabajadores por cuenta propia que entre los asalariados. No obstante, en ambos casos, la recaudación efectiva se sitúa muy por debajo de la recaudación potencial en términos absolutos.

En este contexto, las medidas adoptadas por las administraciones tributarias a fin de mejorar el cumplimiento de los actuales contribuyentes pueden generar ingresos significativos. Siguiendo esta lógica, varios países de la región han abordado este problema desde dos frentes distintos. Por un lado, se han aplicado nuevas estrategias de fiscalización basadas en tecnologías de vanguardia, que permiten detectar anomalías y prácticas fraudulentas. Por otro lado, se han implementado medidas para facilitar el cumplimiento, a través de mejoras en la experiencia del contribuyente, como portales tributarios unificados, formularios prellenados y asistentes virtuales de atención al público. Estas acciones se han visto reforzadas por la implementación y expansión de regímenes simplificados y otras medidas dirigidas a fortalecer la estructura legal del IRPF cerrando los espacios de evasión y elusión derivados de la propia normativa de los países.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En la sección A, se analizan el IRPF y las mediciones oficiales del incumplimiento tributario que existen en América Latina. En la sección B, se examinan los principales enfoques metodológicos para medir el incumplimiento, y se describen distintas experiencias al respecto en la región. En la sección C, se presentan nuevas estimaciones del incumplimiento de este impuesto en la región, basadas en una metodología desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En la sección D, se analizan las principales estrategias aplicadas por los países para abordar el problema del incumplimiento del pago del IRPF. Por último, a modo de conclusión del capítulo, se presentan algunas observaciones finales.

A. El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en América Latina

El impuesto sobre la renta constituye un instrumento fundamental del sistema tributario, en términos tanto de recaudación fiscal como de redistribución de los ingresos. En particular, el IRPF hace efectivo el principio de capacidad contributiva, al gravar los ingresos de las personas de manera progresiva y distribuir el esfuerzo fiscal de forma más equitativa dentro de la sociedad. En esta sección, se examinarán las principales características de este tributo, en particular su estructura general, alcance e impacto recaudatorio a nivel regional, y, posteriormente, se abordarán los problemas que hacen que su participación en la recaudación sea baja, haciendo especial hincapié en el incumplimiento tributario y sus principales causas.

1. Principales características del tributo: alcance, base imponible y estructura

El IRPF es un tributo directo que grava los ingresos de las personas naturales, incluidos los salarios, los honorarios, las rentas del capital, las ganancias patrimoniales y, en algunos casos, las pensiones y jubilaciones. Por lo general, presenta una estructura

progresiva, es decir, la carga tributaria relativa aumenta a medida que se incrementa el nivel de ingresos. En este sentido, además de constituir una fuente importante de recaudación para el Estado, actúa como un instrumento de redistribución del ingreso, ya que aporta progresividad al sistema tributario.

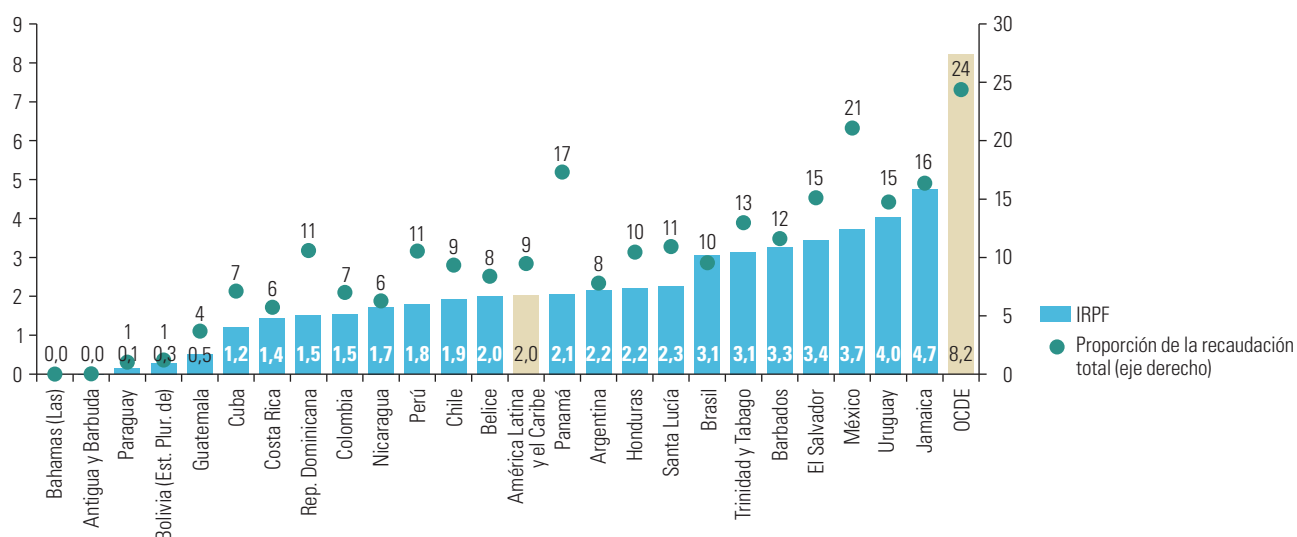
La estructura de este impuesto suele incluir un umbral mínimo de renta exenta o no imponible, destinado a eximir a los contribuyentes de menores ingresos, seguido de una escala de tramos de renta a los cuales se les aplican tasas marginales crecientes a medida que aumentan los ingresos. En el extremo superior de la distribución, se establece un umbral máximo, a partir del cual rige la tasa marginal más alta. Asimismo, la determinación de la carga tributaria efectiva puede modificarse mediante deducciones aplicables a la base imponible, como las cotizaciones previsionales y ciertos gastos en salud, educación o vivienda, así como a través de exenciones y créditos tributarios, como los asociados a cargas familiares, que reducen el impuesto final que debe pagarse.

En 2023, el IRPF representó, en promedio, un 9,2% de la recaudación tributaria total de los gobiernos generales de los países de América Latina y el Caribe, el equivalente a un 2,0% del PIB. Cabe subrayar que en la región se observa una marcada heterogeneidad en este ámbito, ya que cinco países se ubicaron por debajo del 0,5% del PIB, mientras que otros tres —Jamaica, Uruguay y México— superaron el 3,5% del PIB. En contraste, el promedio en los países de la OCDE fue del 24,4% de la recaudación tributaria total, el equivalente a un 8,2% del PIB (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe (24 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (38 países, promedio): recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y su proporción en la recaudación tributaria total, 2023

(En porcentajes del PIB y porcentajes de la recaudación tributaria total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. *Global Revenue Statistics*. OECD Data Explorer. <https://data-explorer.oecd.org>.

En cuanto a la capacidad redistributiva del IRPF, se estima que, en 2014, la reducción del coeficiente de Gini atribuible este impuesto se situó entre el 0,3% y el 5,9% en un conjunto de 18 países de la región, con un promedio del 2,0%, cifra considerablemente inferior a la reducción promedio estimada en el caso de los países de la Unión Europea, de un 12,5% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2017).

Una de las razones por las que este gravamen representa una baja proporción de los ingresos tributarios de la región y tiene poca capacidad distributiva es que su recaudación se concentra principalmente en las rentas del trabajo asalariado (en relación de dependencia), mientras que la participación de los trabajadores independientes es más reducida y suele verse limitada debido a la coexistencia de regímenes tributarios simplificados orientados a los pequeños contribuyentes. Además, las rentas del capital —como los dividendos, los intereses, las regalías y los arrendamientos— suelen recibir un tratamiento preferencial, con alícuotas uniformes más bajas y numerosas exenciones (Gómez Sabaini y Morán, 2016).

Por otra parte, en relación con la estructura del impuesto, se observa que las alícuotas legales máximas aplicadas en América Latina y el Caribe son bajas. En 2021, alcanzaron un promedio del 31,9%, mientras que, en los países de la OCDE, llegaron al 42,6%. A su vez, las alícuotas legales mínimas también son menores que las de los países desarrollados, si bien la diferencia no es tan grande. En este caso, el promedio regional se situó en un 11,8%, frente a un 14,3% en los países de la OCDE. A estos factores se suman unos umbrales mínimos exentos elevados, otro elemento relevante que influye en la baja recaudación del impuesto. En torno a 2021, estos umbrales mínimos (a partir de los cuales se comienza a tributar) se ubicaban, en promedio, en el equivalente a 1,0 veces el PIB per cápita en América Latina y el Caribe, mientras que, en Europa Occidental, se aplicaban a partir de niveles de ingreso relativo considerablemente más bajos, inferiores a 0,4 veces el PIB per cápita (Cetrángolo et al., 2023).

Además de las brechas de recaudación derivadas de la estructura impositiva, los gastos tributarios asociados al impuesto sobre la renta también constituyen un factor limitante. Estos instrumentos corresponden a tratamientos preferenciales respecto del sistema de referencia, otorgados en forma de exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas o diferimientos, con el propósito de alcanzar determinados objetivos de política pública —productivos, ambientales o sociales, entre otros—, que reducen la carga fiscal de los contribuyentes y, en consecuencia, la masa de ingresos tributarios (CEPAL, 2019).

Alrededor de 2024, el promedio de los gastos tributarios de América Latina y el Caribe alcanzó un 4,0% del PIB, del cual un 1,3% se asocia al impuesto sobre la renta, tanto de las personas físicas como de las jurídicas. En el caso de las personas físicas, las renuncias recaudatorias en los países de la región en los que se dispone de información desagregada llegaron hasta el 0,9% del PIB, aunque con diferencias notables entre ellos (CEPAL, 2025b).

2. El problema del incumplimiento tributario

Otro factor de gran relevancia que deteriora la capacidad recaudatoria y distributiva del IRPF en la región es el incumplimiento tributario. Este fenómeno se presenta de las siguientes formas:

- evasión tributaria, que consiste en la infracción deliberada de la ley, cuando un contribuyente oculta o subdeclara voluntariamente sus ingresos;
- elusión tributaria, entendida como el aprovechamiento de resquicios legales para reducir la carga tributaria efectiva, y
- incumplimiento por mora, que ocurre cuando se declara el impuesto, pero no se paga en el plazo correspondiente.

La evasión constituye una práctica ilegal y es un fenómeno de carácter estructural en los países de América Latina y el Caribe, que se encuentra estrechamente relacionado con el elevado nivel de informalidad laboral que caracteriza a la región. En este contexto,

una proporción significativa de los contribuyentes permanece fuera de los registros administrativos o subdeclara sus ingresos provenientes tanto del trabajo como del capital, lo que restringe la capacidad de las administraciones tributarias para determinar las bases imponibles reales. Este comportamiento constituye uno de los principales componentes de la brecha relativa a la recaudación en la región, especialmente entre los contribuyentes no asalariados de mayores ingresos.

A diferencia de la evasión, la elusión tributaria tiene lugar dentro del marco legal. En el caso del IRPF, esta suele incluir estrategias como la reclasificación de ingresos laborales como rentas de capital (ya que generalmente tributan a una tasa menor), el uso intensivo o abusivo de deducciones, exenciones y tratamientos preferenciales, o la canalización de ingresos a través de sociedades, regímenes especiales u otras figuras jurídicas que tributan a tasas más bajas. Aunque las prácticas de elusión no constituyen una infracción directa de la ley, pueden erosionar considerablemente la recaudación y la progresividad del impuesto. La elusión tributaria se ve favorecida por marcos normativos complejos y fragmentados, así como por la proliferación de beneficios tributarios.

Por su parte, el incumplimiento por mora corresponde a la transgresión temporal de las obligaciones tributarias, ya sea por el pago fuera de plazo o la presentación tardía de la declaración, sin que exista necesariamente una intención de evadir. A diferencia de la evasión y la elusión, la mora no implica una pérdida definitiva de recaudación, pero sí genera costos financieros y administrativos para el Estado, ya que afecta la disponibilidad de liquidez. El incumplimiento por mora es muy frecuente en América Latina y el Caribe, donde solo un 47,4% de las declaraciones del IRPF son efectuadas dentro de los plazos estipulados en la ley (Garcimartin y Díaz de Sarralde Míguez, 2025), lo que refleja en alguna medida las limitaciones de los sistemas de gestión, cobranza y facilitación del cumplimiento por parte de las administraciones tributarias.

Una de las principales razones del incumplimiento de este impuesto en la región es el elevado nivel de informalidad laboral, que en 2024 afectó a un promedio del 46,6% de la población ocupada de 15 países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2025b). Esta situación limita la cobertura efectiva de los sistemas tributarios, ya que una proporción importante de los ingresos no se declara ni está sujeta a mecanismos de retención en la fuente, lo que reduce la base imponible del tributo. Asimismo, la alta incidencia del trabajo por cuenta propia dificulta la fiscalización *ex post* y genera inequidades horizontales, al recaer el impuesto principalmente sobre los trabajadores asalariados formales.

El elevado grado de informalidad en la región se manifiesta en distintas dimensiones que reflejan la existencia de un contrato social disfuncional entre las personas y el Estado, caracterizado por una limitada capacidad estatal para desempeñar sus funciones relacionadas con el logro del bienestar socioeconómico. En este contexto, se debilita la percepción de legitimidad del sistema tributario y el compromiso de los contribuyentes con el cumplimiento de las normas tributarias, lo que refuerza las conductas evasivas (Gómez Sabaini et al., 2017).

Como consecuencia, el incumplimiento tributario constituye un factor sustantivo que afecta de manera directa la equidad, la sostenibilidad fiscal y la eficiencia económica de los sistemas tributarios. En términos de equidad, erosiona la justicia distributiva, al trasladar una mayor carga fiscal a quienes cumplen de manera efectiva el pago de sus obligaciones, que generalmente son los trabajadores formales. Desde la perspectiva de la sostenibilidad, el incumplimiento reduce los ingresos públicos, limitando la capacidad del Estado para financiar políticas sociales y bienes públicos esenciales. Asimismo, distorsiona los efectos de los tributos sobre la eficiencia y la equidad, al alterar los incentivos económicos y generar asignaciones ineficientes de recursos.

Estos efectos fundamentan la preocupación por medir y cuantificar los efectos del incumplimiento tributario, con el fin de evaluar de manera más precisa el impacto real de los impuestos y orientar reformas que fortalezcan tanto la recaudación como la equidad. Las estimaciones que se presentarán en este capítulo constituyen la continuación de una línea de investigación de gran relevancia, que encuentra su antecedente más importante en un proyecto pionero de la CEPAL que sentó las bases metodológicas en lo que respecta a la medición del incumplimiento asociado a este tributo (Gómez Sabaini et al., 2010). En la época de aquel estudio, las tasas de evasión estimadas fueron del 49,7% en la Argentina, del 46,0% en Chile, del 58,1% en el Ecuador, del 36,1% en El Salvador, del 69,9% en Guatemala y del 32,6% en el Perú.

B. La medición del incumplimiento: experiencias metodológicas en la región

En esta sección se presentan y analizan las principales metodologías utilizadas para estimar el incumplimiento tributario, haciendo especial hincapié en el IRPF. Entre los enfoques más utilizados, destacan las metodologías con enfoque descendente (*top-down*) y con enfoque ascendente (*bottom-up*), que difieren en lo que respecta tanto a sus fuentes de información como a los supuestos y procedimientos de estimación en los que se basan (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2021). El análisis abarca diversas experiencias de países de América Latina y el Caribe, pero también casos seleccionados de algunos países desarrollados. En el ámbito regional, destacan los casos de Chile, Costa Rica, el Ecuador y la República Dominicana, cuyos estudios se basan en enfoques metodológicos similares, si bien incorporan particularidades específicas que reflejan la adaptación de estas metodologías a las características institucionales, estadísticas y tributarias de cada país.

1. Metodologías de estimación y práctica internacional

La estimación del incumplimiento tributario respecto del IRPF constituye un insumo clave para el diseño de la política fiscal y la gestión de las administraciones tributarias. Contar con una medición periódica y confiable de la brecha entre la recaudación potencial y la efectiva permite dimensionar las pérdidas de ingresos, orientar las estrategias de fiscalización y fundamentar el debate sobre las reformas del sistema tributario.

En términos generales, la recaudación potencial es aquella que se obtendría si se cumplieran plenamente las obligaciones tributarias (FMI, 2021). Al compararla con la recaudación efectiva observada, se obtiene la brecha impositiva, que se define como la diferencia entre recaudación potencial y la efectiva. Esta brecha total puede desagregarse en dos componentes: i) la brecha de cumplimiento, atribuible a la evasión, la elusión y la morosidad, y ii) la brecha de política, que refleja las renunciadas recaudatorias derivadas de decisiones de política tributaria, como exenciones, deducciones, tratamientos preferenciales y regímenes especiales.

En este documento, el análisis se centra en la estimación de la brecha de cumplimiento, la cual, a diferencia de la brecha de política, no responde a decisiones estratégicas adoptadas por la autoridad fiscal, sino que surge del comportamiento efectivo de los contribuyentes y de las limitaciones institucionales y restricciones de las administraciones tributarias. En la práctica internacional, la estimación de la brecha de cumplimiento ha sido abordada a partir de dos enfoques principales, que pueden complementarse entre sí: el enfoque descendente y el enfoque ascendente.

El enfoque descendente consiste en la estimación de la recaudación potencial de un impuesto a partir de la distribución de los ingresos individuales, elaborada con información proveniente de encuestas de hogares, que puede ser calibrada con agregados de cuentas nacionales. Esta calibración es fundamental, dadas las limitaciones que suelen presentar las encuestas de hogares para calcularla base gravable: la omisión y subdeclaración de ingresos, la subrepresentación de los hogares de mayores ingresos y la escasa cobertura de las rentas de capital.

Para contrarrestar estas deficiencias, las metodologías más recientes complementan los datos de las encuestas con información proveniente de las declaraciones tributarias y los registros administrativos. Una vez calculada la base gravable ajustada, se aplica la estructura normativa del impuesto (con tasas progresivas por tramos de ingresos y deducciones permitidas) para estimar la recaudación potencial teórica, que posteriormente es contrastada con la recaudación observada en la práctica.

La principal fortaleza de este enfoque radica en que ofrece una visión agregada de la brecha tributaria, lo que facilita las comparaciones internacionales y permite incorporar el incumplimiento asociado a la economía informal. Entre sus limitaciones, cabe mencionar, por una parte, que la precisión de las estimaciones está condicionada por la calidad de las encuestas de hogares y las cuentas nacionales, que tienden a subestimar los ingresos elevados y las rentas de capital, y, por otra, que no permite distinguir qué proporción de la brecha corresponde a la evasión tributaria y qué proporción a la elusión.

Por su parte, el enfoque ascendente estima el incumplimiento a partir del análisis de contribuyentes individuales, y los resultados se extrapolan al universo total de contribuyentes. La modalidad más robusta se basa en programas de auditorías aleatorias con muestras estadísticamente representativas, lo que permite obtener estimaciones con niveles conocidos de confianza y precisión. No obstante, por su alto costo operativo, solo un número reducido de administraciones tributarias han adoptado este enfoque de manera sistemática.

Otra modalidad de este enfoque consiste en aprovechar los resultados de auditorías operativas ordinarias. Sin embargo, dado que estas suelen estar dirigidas a contribuyentes con mayor probabilidad de incumplimiento, sus resultados presentan un sesgo de selección cuya corrección plantea dificultades metodológicas considerables. Este es un desafío no menor, ya que, al extrapolar directamente dichos resultados a la población total, se podría generar una sobreestimación del nivel de evasión (FMI, 2021).

La principal ventaja del enfoque ascendente es que, gracias a la riqueza de la información proveniente de los registros tributarios, es posible definir patrones de incumplimiento según fuentes de ingresos y segmentos específicos de contribuyentes, lo que lo convierte en un insumo particularmente valioso para el diseño de estrategias de fiscalización focalizadas (Bahbah et al., 2024). En contrapartida, su implementación es más costosa y su cobertura se circunscribe al universo de contribuyentes registrados. En consecuencia, quedan excluidas las formas de incumplimiento asociadas a la economía informal, la cual, como se explicó en la sección anterior, constituye una característica fundamental de la estructura laboral de la región y una de las principales causas de incumplimiento tributario.

A partir de estas metodologías, algunos países desarrollados han acumulado experiencia en lo que respecta a la estimación de la brecha de cumplimiento y del nivel de subdeclaración, por lo que en la actualidad constituyen modelos de referencia a nivel internacional. En términos generales, se observa una diversidad de enfoques y aproximaciones metodológicas que vienen determinados por la cantidad y la calidad de la información disponible en cada país, así como por los elementos específicos que las administraciones tributarias buscan analizar o esclarecer (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1

Países seleccionados: estimaciones oficiales del incumplimiento del impuesto sobre la renta de personas físicas (IRPF) y metodologías empleadas, 2012-2023

País	Segmento de contribuyentes analizado	Años abarcados	Enfoque	Resultado	Característica metodológica
Australia	Individuos de gran riqueza (patrimonio neto superior a los 50 millones de dólares australianos)	2022 a 2023 (proyectado)	Ascendente (estadístico)	Brecha neta de cumplimiento: 5,1% (brecha bruta: 7,4%)	Se aplica el teorema del valor extremo para extrapolar los hallazgos de una muestra de enmiendas de alto valor a toda la población.
Canadá	Personas naturales	2022	Descendente	Brecha neta de cumplimiento: 7,7% (brecha bruta: 13%)	La brecha de incumplimiento para la economía sumergida y el ingreso oculto de inversiones extraterritoriales se estiman de manera separada.
España	Personas naturales	2022	Descendente	Brecha del 14,7% en el caso de las rentas del trabajo y del 46,2% en el de las rentas de trabajo y capital	La estimación del incumplimiento se desagrega por rentas del trabajo y del capital, así como por comunidades autónomas.
Estados Unidos	Declarantes de impuestos individuales	2022	Ascendente (programa de auditorías aleatorias)	Brecha de cumplimiento del 17,5% (447.000 millones de dólares)	Se utiliza el modelo de estimación controlada por detección (detection controlled estimation (DCE)) para extrapolar los hallazgos de los auditores promedio al nivel de los auditores más exitosos.
Reino Unido	Personas naturales, contribuciones del seguro nacional e impuestos sobre las ganancias de capital	2023-2024	Ascendente	Brecha neta de cumplimiento: 3%	El incumplimiento se estima de manera separada para autoevaluación (trabajador independiente), pago a medida que se gana (pay as you earn (PAYE), economía sumergida y evasión.
Italia	Contribuyentes de actividades independientes y empresariales	2012 a 2017	Descendente	Brecha recaudatoria de 30.000 a 34.000 millones de euros; propensión al incumplimiento del 65% al 69% del impuesto potencial	Se utiliza el excedente de explotación bruto como indicador indirecto de la base imponible potencial para compararlo con los datos fiscales.
Italia	Hogares con ingresos mayoritarios por cuenta propia	2013 (registros de 2010 a 2016) para la subdeclaración y 2018 para la brecha recaudatoria	Ascendente (basado en el gasto)	Subdeclaración del 36% al 44% del ingreso; brecha recaudatoria del 15% del IRPF potencial	Se vinculan encuestas de gastos con registros administrativos de un período de siete años y datos de riqueza financiera para reducir el error de medición. Se miden los efectos distributivos de la subdeclaración.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Oficina Tributaria de Australia. (2025, 3 de noviembre). *Methodology for estimating high wealth income gap*. <https://www.ato.gov.au/about-ato/research-and-statistics/in-detail/tax-gap/a-h-tax-gaps/high-wealth-income-tax-gap/methodology>; Bazzoli, M., Di Caro, P., Figari, F., Fiorio, C. V. y Manzo, M. (2020). Size, heterogeneity and distributional effects of self-employment income tax evasion in Italy. *Working Paper* (8). Departamento de Finanzas; Reino Unido. (2025). *Measuring tax gaps 2025 edition: tax gap estimates for 2023 to 2024*. <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>; Organismo Canadiense de Renta. (2026). *Overall federal tax gap report (2026)*; Gallucci, M., Pansini, R. V. y Pisani, S. (2020). Direct taxes gap estimates: methodology and preliminary results. *Discussion Topics* (02/2020). Organismo de Rentas; Servicio de Impuestos Internos. (2024). *Tax Gap Projections for Tax Year 2022*; Vallés Giménez, J. y Zárate Marco, A. (2026). Estimación de la brecha fiscal (*tax gap*) en el IRPF, 2003-2022. *Estudios sobre la Economía Española* (2026/03). Fedea.

La práctica internacional en materia de medición del incumplimiento también se refleja en los estudios de la Encuesta Internacional sobre Administraciones Tributarias (ISORA)². De acuerdo con los resultados más recientes, un 28,1% de los países de América Latina y el Caribe elaboran estimaciones periódicas de la brecha tributaria en el caso del IRPF, proporción que se eleva a un 44,4% entre los países miembros del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (Garcimartin y Díaz de Sarralde Míguez, 2025).

² La ISORA, surgida del esfuerzo conjunto de cinco organizaciones —el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Intraeuropea de Administraciones Tributarias (IOTA), la OCDE, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Banco Asiático de Desarrollo—, recopila información estadística proporcionada por las organismos de recaudación de 179 países del mundo, que incluye datos acerca de la recaudación, la estructura institucional, el presupuesto y los recursos humanos, entre otras dimensiones operativas.

2. Enfoques metodológicos utilizados en la región

Como se mencionó en el apartado anterior, las mediciones del incumplimiento tributario en América Latina y el Caribe, especialmente respecto del IRPF, son relativamente escasas, discontinuas y metodológicamente heterogéneas, lo que dificulta la realización de diagnósticos sistemáticos y comparables a nivel regional. Sin embargo, en esta sección se presentan algunos de los países que han publicado sus estimaciones en los últimos años, junto con sus principales aspectos metodológicos.

a) Chile

En Chile, el Servicio de Impuestos Internos (SII, 2025a) estima el incumplimiento del impuesto a la renta personal aplicando un enfoque mixto, con una metodología ascendente para el sector formal y descendente para el sector informal. El impuesto corresponde a la consolidación entre el impuesto único de segunda categoría, que grava mediante retención las rentas del trabajo dependiente, y el impuesto global complementario, que grava el conjunto de las rentas de las personas naturales residentes.

Una característica distintiva del sistema chileno es la integración entre el impuesto corporativo y el personal: los contribuyentes tienen derecho a rebajar como crédito el impuesto de primera categoría pagado sobre las rentas empresariales que les son atribuidas o distribuidas y, en el caso del régimen semiintegrado, deben restituir el 35% de dicho crédito como débito. Esta estructura de créditos y débitos cruzados entre ambos impuestos es determinante en la estimación de la recaudación potencial.

Dada esta complejidad, la estimación se basa en información obtenida de las declaraciones juradas, complementada con datos de las cuentas nacionales. Las declaraciones aportan el detalle microeconómico que el sistema integrado exige, mientras que las cuentas nacionales permiten corregir la magnitud agregada de cada fuente de ingreso. Se comparan los valores declarados de las remuneraciones del trabajo dependiente, el ingreso mixto de los trabajadores independientes y los retiros y dividendos con sus equivalentes en las cuentas nacionales, y se obtienen factores de ajuste por fuente de ingreso. Estos factores se calculan sustrayendo de los agregados de las cuentas nacionales las remuneraciones e ingresos informales obtenidos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI).

Los factores de ajuste se aplican a nivel de cada contribuyente en las declaraciones juradas, escalando sus ingresos declarados hasta un valor teórico congruente con las cuentas nacionales. Tras este recálculo de la base gravable teórica, se reestiman los créditos y débitos pertinentes, ajustando cada uno por los ingresos adicionales no declarados. La diferencia entre el impuesto neto de créditos teórico resultante y la recaudación efectiva constituye la brecha de cumplimiento estimada para el sector formal.

En el caso del sector informal, la metodología emplea un enfoque descendente basado en los resultados de la ESI. Se construyen variables de ingreso para las ocupaciones principales y secundarias de asalariados e independientes. Se consideran solamente los ingresos del trabajo independiente producidos por los hogares, excluidos aquellos provenientes de cuasiesociedades. Estas variables se ajustan conforme a sus equivalentes en las cuentas nacionales: en el caso de los asalariados, se toma la remuneración neta de las contribuciones sociales y, en el caso de los independientes, se emplea la suma del excedente de explotación bruto y el ingreso mixto bruto del sector de los hogares, descontando de este monto el excedente de explotación bruto asociado a los servicios de vivienda.

Para obtener la brecha tributaria del sector informal, en primer lugar, se calcula la recaudación potencial asumiendo que todos los encuestados son trabajadores formales. Posteriormente, se estima la recaudación efectiva, sustrayendo los ingresos correspondientes a los empleos informales. En ambos casos, la recaudación se estima aplicando la tabla de rangos y tasas correspondiente a cada año.

b) Costa Rica

El Ministerio de Hacienda de Costa Rica emplea un enfoque descendente, utilizando información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y las cuentas nacionales para estimar la recaudación potencial del IRPF aplicado a los asalariados y a las personas con actividades lucrativas (Ministerio de Hacienda, 2024). Cabe señalar que la estimación no contempla la aplicación del impuesto a los pagos de las pensiones nacionales, aunque estos forman parte de la base gravable. Una particularidad de este ejercicio es que supone el pleno cumplimiento del impuesto sobre la renta en lo que respecta a los salarios del sector público.

En el caso de los asalariados, se determina la base imponible potencial agregando diversas variables de la ENAH que se aproximan al concepto de sueldos y salarios en dinero de las cuentas nacionales, y después se calculan los factores de ajuste correspondientes. En el caso de las personas físicas con actividad lucrativa, la base imponible potencial se determina a partir de las ganancias monetarias declaradas por los patronos o trabajadores por cuenta propia. Una vez obtenida, se ajustan los datos de la encuesta conforme al ingreso mixto bruto de las cuentas nacionales, considerado como una aproximación de las ganancias gravables de estos contribuyentes.

Una vez definidas y ajustadas las bases, se estima la recaudación potencial total aplicando las tablas de tramos y tasas a cada contribuyente. En los casos en que un contribuyente combina ingresos por sueldos y salarios con una actividad independiente, se descuenta del monto exento aplicable a los ingresos por actividades lucrativas la porción ya utilizada en su condición de asalariado. Tras calcular el impuesto potencial, se determinan los créditos fiscales aplicables según la normativa vigente para llegar a la recaudación potencial neta. Estos créditos no son reembolsables, por lo que no pueden generar obligaciones tributarias negativas. Se compara esta recaudación potencial neta con la recaudación efectiva proveniente de las declaraciones juradas del año fiscal correspondiente para llegar al cálculo de la brecha de cumplimiento.

c) Ecuador

El Servicio de Rentas Internas (SRI) del Ecuador estima la brecha del impuesto a la renta de las personas naturales empleando una metodología descendente que incorpora elementos ascendentes. Para ello se combinan tres fuentes de información: la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), las cuentas nacionales anuales y las declaraciones juradas del SRI (Chamorro et al., 2023).

La metodología se divide en varias etapas. En primer lugar, se utiliza la ENEMDU para definir una función de distribución de la base imponible del impuesto. Para ello, se calcula un ingreso gravable que distingue entre trabajadores asalariados, independientes y mixtos. Para convertir este ingreso gravable en la base imponible, se aplica un coeficiente obtenido de las declaraciones juradas, que refleja la relación entre la base imponible y los ingresos gravados e incorpora implícitamente el efecto de los costos, los gastos de la actividad económica y las deducciones por gastos personales.

En segundo lugar, se estima la base imponible para la economía en su conjunto a partir de las cuentas nacionales. Se suman las remuneraciones a los asalariados y el excedente de explotación bruto, ambos del sector de los hogares en los cuadros económicos integrados. Una particularidad del caso ecuatoriano es que se adiciona el excedente de explotación bruto de las cuasisociedades del sector corporativo, dado que este concepto se asemeja a las personas naturales obligadas a llevar una contabilidad. En el caso de los asalariados, se sustraen las contribuciones sociales y los gastos personales empleando un coeficiente definido a partir de las declaraciones juradas. La suma de estos componentes constituye la base imponible nacional.

En tercer lugar, para estimar el impuesto causado potencial se distribuye la base imponible nacional aplicando la función de distribución determinada a partir de la ENEMDU. La base ya distribuida se divide en tramos del impuesto y para cada tramo se define un contribuyente hipotético, cuya base gravable corresponde al promedio del grupo. Se estima el impuesto causado de cada año aplicando la tabla de tarifas correspondiente y se expanden los resultados mediante los factores de expansión de la encuesta para llegar a una estimación nacional.

Finalmente, la brecha tributaria se calcula comparando el impuesto causado potencial con la recaudación efectiva obtenida de las declaraciones juradas del año fiscal correspondiente.

d) República Dominicana

En la República Dominicana, el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo publicaron un informe conjunto sobre la estimación del incumplimiento tributario en el país (Ministerio de Hacienda et al., 2018). En dicho informe, se estima el incumplimiento del IRPF con una metodología descendente, empleando la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) y las cuentas nacionales.

Los contribuyentes se caracterizan por su categoría de empleo en la ENCFT: asalariados, perceptores de ingresos mixtos (independientes) y otros (individuos con ingresos no provenientes del trabajo). Los patrones se excluyen de la muestra por considerarse personas jurídicas. La base gravable determinada a partir de la ENCFT requiere la realización de algunos ajustes. En el caso de los asalariados, los pagos en especie reciben un tratamiento tributario especial y se gravan con el impuesto sobre retribuciones complementarias, a cargo del empleador. Por su parte, los pagos de las pensiones del Sistema Dominicano de Seguridad Social están gravados solamente a partir de un monto equivalente a cinco salarios mínimos.

Otra particularidad de la metodología es el ajuste de la base gravable de la ENCFT conforme a las cuentas nacionales. A diferencia de otros países donde se aplican factores de ajuste uniformes, en el caso de los sueldos y salarios y los ingresos de los trabajadores independientes, se emplea una función no lineal que genera factores crecientes por deciles de la distribución del ingreso.

Para calcular la recaudación potencial, se restan las contribuciones sociales de la base gravable ajustada, lo que da como resultado la renta neta imponible. A este valor se le aplica la tabla de rangos y tasas para obtener la recaudación neta potencial. Además, se calcula la recaudación estimada del impuesto sobre las retribuciones complementarias. Finalmente, se restan los gastos tributarios asociados con el IRPF para llegar a una estimación global de la recaudación potencial. Este valor se compara con la recaudación efectiva por los diversos conceptos incluidos dentro del IRPF para calcular la brecha de cumplimiento.

3. Estudios recientes sobre el incumplimiento del IRPF en la región

Si bien las estimaciones no son necesariamente comparables, ya que los ejercicios difieren en términos de cobertura y metodología, se observa una heterogeneidad importante entre los países analizados. Chile, por ejemplo, presenta tasas de incumplimiento inferiores al 20%, mientras que otros países superan el 50%. En el caso del PIB no recaudado a causa de la evasión, destaca el caso de la República Dominicana, donde el incumplimiento en lo que respecta al IRPF alcanza el 1,68% del PIB, cifra equivalente a un 13% de la recaudación total del gobierno central en 2017 (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2

América Latina y el Caribe (4 países): tasa de incumplimiento y brecha de cumplimiento, 2021 o último año con información disponible (En porcentajes)

País		Año	Tasa de incumplimiento (En porcentajes de la recaudación potencial)	Brecha de cumplimiento (En porcentajes del PIB)
Chile		2021	18,3	0,4
Costa Rica	Asalariados	2021	13,9	0,17
	Trabajadores por cuenta propia		86,6	0,82
Ecuador		2021	56,2	0,98
República Dominicana		2017	57,1	1,68

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Servicio de Impuestos Internos. (2025, 17 de abril). *SII presenta versión revisada de estudio de brechas de cumplimiento tributario en IVA y en el Impuesto a la Renta*. <https://www.sii.cl/noticias/2025/170425noti01aav.htm>; Ministerio de Hacienda. (2024). *Análisis del Incumplimiento Tributario: Exploración de Brechas de Cumplimiento al 2021*; Chamorro, C., Chilibingua, D. y Carvajal, S. (2023). *Indicador brecha tributaria del impuesto a la renta de personas naturales*. Servicio de Rentas Internas; y Ministerio de Hacienda, Banco Central y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2018). *Estimación del incumplimiento tributario en la República Dominicana*.

En cuanto a la evolución de las estimaciones de las tasas de incumplimiento, existe una relativa estabilidad en los casos de la República Dominicana, del Ecuador y de los trabajadores por cuenta propia en Costa Rica. Por el contrario, en Chile se produjo una caída de más de 30 puntos porcentuales entre 2018 y 2021. No obstante, en el caso de 2021, el SII señala que estos resultados deben interpretarse con cautela, ya que coinciden con la entrega de los bonos de ayuda económica y los retiros de los fondos de ahorro individual para las pensiones en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Dado que no está claro hasta qué punto las cuentas nacionales lograron medir con precisión todos estos efectos, el SII afirma que las cifras podrían estar subestimadas (SII, 2025a).

C. Estimaciones del incumplimiento en el pago del IRPF mediante una metodología armonizada para los países de la región

En esta sección se presentan nuevas estimaciones del incumplimiento del pago del IRPF en cinco países de América Latina: Costa Rica, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay. La metodología empleada se basa en un enfoque descendente, que consiste en la reconstrucción de la recaudación potencial a partir de microdatos de las encuestas de hogares y agregados de las cuentas nacionales (véase el anexo II.A1). Los cálculos se refieren exclusivamente a la recaudación del impuesto aplicado a los ingresos del trabajo y a las pensiones.

La elección de un enfoque descendente, a pesar de sus limitaciones, responde a una decisión pragmática. Por un lado, permite aplicar una metodología homogénea a un amplio conjunto de países; por otro, reconoce las restricciones de información que dificultan la implementación de un enfoque ascendente por parte de terceros. En la región, pocos países publican de manera periódica estadísticas agregadas sobre las declaraciones del IRPF (algunos de los que sí lo hacen son el Brasil, Colombia y el Uruguay). Asimismo, el acceso a microdatos de las declaraciones tributarias y a los resultados de auditorías de contribuyentes, cuando estos existen, es limitado.

Un desafío central del enfoque descendente es la conciliación de las discrepancias entre las encuestas de hogares y las cuentas nacionales, problema discutido extensamente en la literatura sobre medición de la desigualdad y tratado en los trabajos más recientes dedicados a generar estadísticas distribucionales de las cuentas nacionales empleando este enfoque (Zwijnenburg et al., 2021; Törmälehto, 2019; Fesseau y Mattonetti, 2013).

Dada su importancia para los temas analizados en este capítulo, cabe subrayar que la subdeclaración de los ingresos en las encuestas y la existencia de individuos de altos ingresos que no son captados por las encuestas (*missing rich*) son fenómenos que tienden a comprimir artificialmente la distribución del ingreso observada, lo que resulta especialmente relevante en el caso de un impuesto progresivo como el IRPF (Lustig, 2020).

Por otra parte, es preciso mencionar otra corriente existente en la literatura sobre el tema: el enfoque ascendente desarrollado por el World Inequality Lab (2025), que se emplea para la construcción de cuentas nacionales distributivas. Este enfoque parte de microdatos —encuestas de hogares, registros administrativos y otras fuentes—, que luego se integran con distintos agregados macroeconómicos a fin de distribuir la totalidad del ingreso nacional entre los hogares residentes del país.

Cabe destacar que la construcción de estas estadísticas con un enfoque ascendente no es una tarea sencilla en el caso de los países en desarrollo. Por ejemplo, si bien varios autores han podido emplear datos tributarios de América Latina y el Caribe, en general esta información cubre a un espectro limitado de la población, lo que implica que deben llevarse a cabo importantes esfuerzos de conciliación entre las diferentes fuentes administrativas, mediante métodos estadísticos, además de ajustes conforme a los agregados macroeconómicos de las cuentas nacionales (Alvaredo et al., 2024).

En el presente capítulo se adopta una metodología descendente, que pondera el uso de una metodología armonizada, sustentada en estadísticas ampliamente disponibles, ante el objetivo de estimar la recaudación potencial del impuesto sobre la renta personal proveniente de la actividad económica formal e informal. Se basa en parte en las recomendaciones del Grupo de Expertos sobre Disparidades en un Marco de Cuentas Nacionales (Expert Group on Disparities in a National Accounts Framework (EG DNA)) (Coli et al., 2022) y en el trabajo del Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (Ministerio de Hacienda et al., 2018) de la República Dominicana, si bien presenta tres rasgos distintivos:

- i) Primero, el ajuste entre las encuestas de hogares y las cuentas nacionales se aplica a nivel individual y crece con el ingreso, reflejando el supuesto de que la subdeclaración se concentra en los estratos superiores.
- ii) Segundo, en lugar de una estimación puntual única, el modelo genera una distribución de escenarios plausibles mediante simulaciones de Montecarlo.
- iii) Tercero, el ajuste distribucional no queda indeterminado, sino que se valida con información externa diferenciada según el tipo de ingreso. En el caso de los sueldos y salarios, el método aprovecha la identificación de los trabajadores formales en las encuestas de hogares para estimar las retenciones que

cada escenario generaría, y pondera los escenarios según su proximidad a la recaudación por retenciones efectivamente observada. En el caso del ingreso por cuenta propia, donde no existe un mecanismo equivalente, la validación se basa en la cercanía de la concentración del ingreso en el decil superior a umbrales derivados de las cuentas nacionales distributivas internacionales.

Una vez ajustados los ingresos, se estima la obligación tributaria potencial aplicando la normativa vigente de cada país, incluidas las deducciones, los créditos y los regímenes simplificados. Se adopta el supuesto de que los ingresos percibidos por los trabajadores independientes que ejercen su actividad a través de una persona jurídica no se gravan mediante el IPRF aplicable a las rentas del trabajo, sino que tributan como rentas de capital sujetas a retenciones definitivas sobre la distribución de dividendos u otros mecanismos. Por lo tanto, estos ingresos se excluyen de la base imponible estimada del IRPF en las estimaciones presentadas en este capítulo.

El incumplimiento se obtiene como la diferencia entre la recaudación potencial y la efectiva, proveniente preferentemente de las estadísticas de las declaraciones juradas, aunque en varios casos fue necesario recurrir a cifras obtenidas según el criterio de caja. Las estimaciones se presentan para la mediana y los percentiles 25 y 75 de la distribución de resultados.

Esta metodología presenta diversas limitaciones. Las cuentas nacionales son en sí mismas estimaciones sujetas a revisión, por lo que tratarlas como valores exactos introduce un factor adicional de incertidumbre. A su vez, la brecha entre las encuestas de hogares y las cuentas nacionales no se debe únicamente a la subdeclaración de ingresos, sino también a diferencias conceptuales, a la falta de respuesta selectiva de los hogares de altos ingresos y a las limitaciones muestrales en los extremos de la distribución, y no resulta posible aislar la contribución de cada factor. La función de ajuste, si bien parsimoniosa, impone una forma monótona creciente que excluye los patrones alternativos de subdeclaración. Asimismo, el método no permite distinguir entre evasión y elusión.

1. El incumplimiento limita las posibilidades de expandir el espacio fiscal

Los resultados de la metodología utilizada en este capítulo indican que el incumplimiento del IRPF sigue siendo un gran desafío. En 2023, las tasas de incumplimiento estimadas para los cinco países analizados mostraron una amplia heterogeneidad, al situarse entre el 13% y el 51% (véase el gráfico II.2). Esta dispersión refleja diferencias en la capacidad de la administración tributaria y en la efectividad de la fiscalización, así como características estructurales de cada economía, incluidas sus estructuras productivas y niveles de informalidad, entre otras. Estos resultados tienen importantes consecuencias, ya que indican que la pérdida recaudatoria por el incumplimiento de este impuesto puede representar hasta la mitad de los ingresos estimados, lo que supone considerables desafíos para las administraciones tributarias.

Las consecuencias del incumplimiento se hacen más evidentes cuando se evalúa la magnitud de los ingresos que no se recaudan. La brecha tributaria, medida como la diferencia entre la recaudación observada y la recaudación potencial estimada, muestra una marcada heterogeneidad entre los cinco países, con niveles que van del 0,33% al 0,93% del PIB (véase el gráfico II.3). En un contexto de espacio fiscal limitado y

crecientes demandas sobre el gasto público, estas pérdidas limitan aún más los recursos disponibles para gastos sociales prioritarios e inversión pública, lo que puede tener consecuencias negativas para el crecimiento a corto y mediano plazo (CEPAL, 2025c). Al mismo tiempo, el nivel de ingresos recaudados debilita el potencial del impuesto como herramienta redistributiva y como instrumento estabilizador automático.

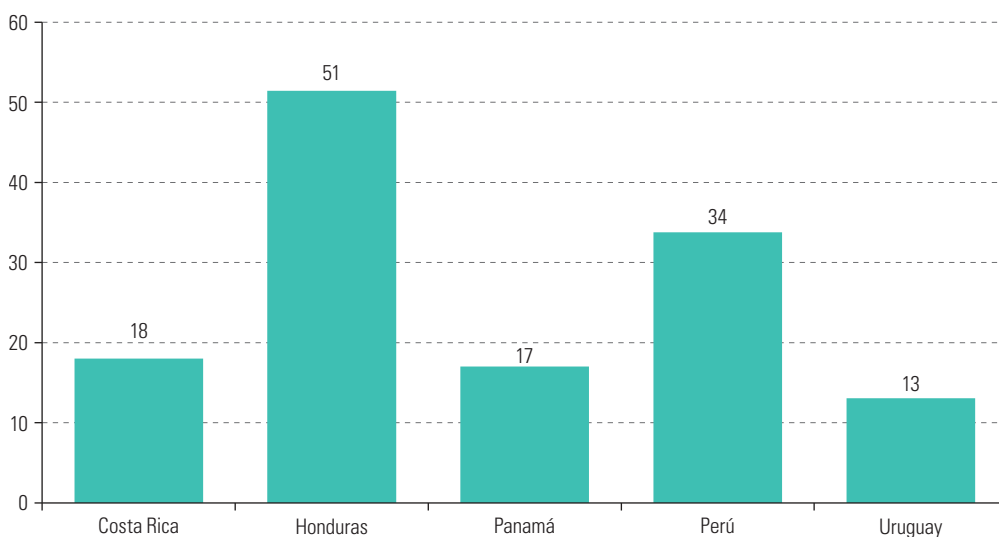


Gráfico II.2
América Latina (5 países):
tasa de incumplimiento
del impuesto sobre la
renta de las personas
físicas, 2023 o último
año con información
disponible
(En porcentajes de la
recaudación potencial)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nota: Las estimaciones de Honduras, Panamá y el Perú corresponden a 2023, las de Costa Rica, a 2022, y las del Uruguay, a 2021. Las cifras corresponden al impuesto aplicado a los ingresos del trabajo.

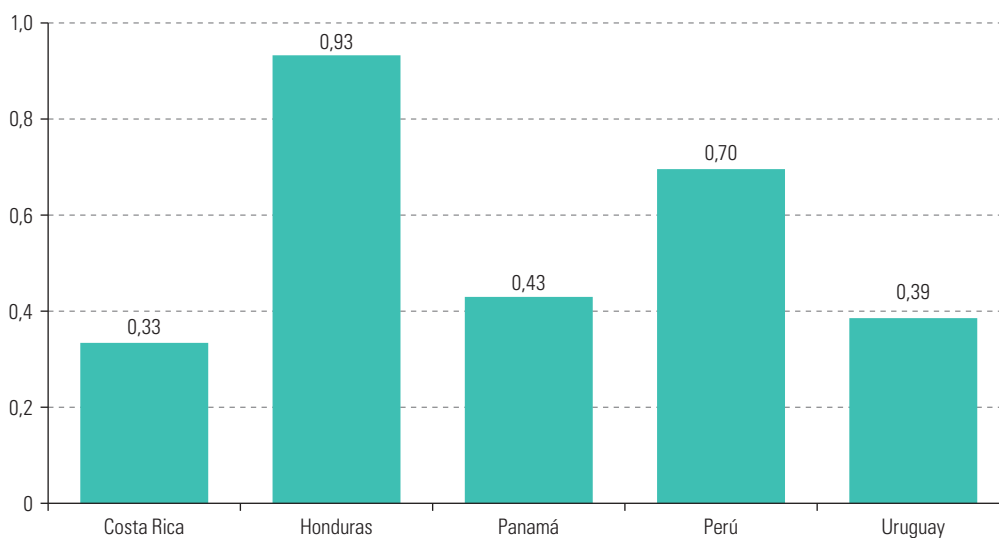


Gráfico II.3
América Latina (5 países):
brecha tributaria atribuida
al incumplimiento
del impuesto sobre la
renta de las personas
físicas, 2023 o último
año con información
disponible
(En porcentajes del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nota: Las estimaciones de Honduras, Panamá y el Perú corresponden a 2023, las de Costa Rica, a 2022, y las del Uruguay, a 2021. Las cifras corresponden al impuesto aplicado a los ingresos del trabajo. En el caso del Uruguay, las cifras corresponden al impuesto sobre la renta de la segunda categoría.

El análisis de la evolución de la brecha tributaria durante la última década confirma su persistencia en el tiempo. El cuadro II.3 presenta las estimaciones de la brecha tributaria, junto con el rango intercuartílico, para los años 2017 a 2019 y 2021 a 2023. Dadas las disrupciones causadas por la pandemia de COVID-19, no se incluye el año 2020³. En la mayoría de los países analizados, esta brecha se ha mantenido relativamente estable, sin mostrar una tendencia clara a la baja. Si bien se observan fluctuaciones interanuales, asociadas en parte a ciclos económicos, cambios normativos o esfuerzos puntuales de fiscalización, estas no han logrado alterar de manera estructural la magnitud de la brecha. Resulta interesante mencionar el caso de Panamá, donde la introducción de una deducción por gastos educativos en 2019 redujo la recaudación potencial estimada, lo que se tradujo en una menor brecha tributaria medida como porcentaje del PIB, aun cuando la tasa de incumplimiento se mantuvo relativamente estable.

Cuadro II.3

América Latina
(5 países): brecha tributaria atribuida al incumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, 2017 a 2019 y 2021 a 2023
(En porcentajes del PIB)

País	2017	2018	2019	2021	2022	2023
Costa Rica	0,31 [0,29, 0,35]	0,33 [0,32, 0,37]	0,53 [0,51, 0,56]	0,27 [0,25, 0,30]	0,33 [0,31, 0,35]	
Honduras					0,85 [0,76, 0,93]	0,93 [0,86, 1,00]
Panamá		0,71 [0,62, 0,83]	0,52 [0,45, 0,61]		0,45 [0,35, 0,57]	0,43 [0,36, 0,5]
Perú	0,70 [0,61, 0,80]	0,62 [0,55, 0,76]	0,72 [0,61, 0,82]		0,68 [0,59, 0,77]	0,70 [0,62, 0,78]
Uruguay	0,34 [0,24, 0,51]	0,29 [0,2, 0,47]	0,36 [0,27, 0,5]	0,39 [0,31, 0,52]		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nota: Las cifras corresponden al impuesto aplicado a los ingresos del trabajo. En el caso del Uruguay, las cifras corresponden al impuesto sobre la renta de la segunda categoría. Los valores entre corchetes representan los percentiles 25 y 75 de las estimaciones.

Lo expuesto indica que los factores subyacentes al incumplimiento, como la informalidad laboral, las limitaciones de las administraciones tributarias en materia de control y la propia estructura de los impuestos, operan de forma persistente y no son fáciles de corregir mediante intervenciones aisladas. En este contexto, la brecha tributaria del IRPF no debe entenderse como un fenómeno coyuntural, sino como un rasgo estructural de los sistemas tributarios de la región, lo que refuerza la necesidad de adoptar estrategias integrales y sostenidas para su reducción.

2. El nivel de incumplimiento varía significativamente según el tipo de contribuyente

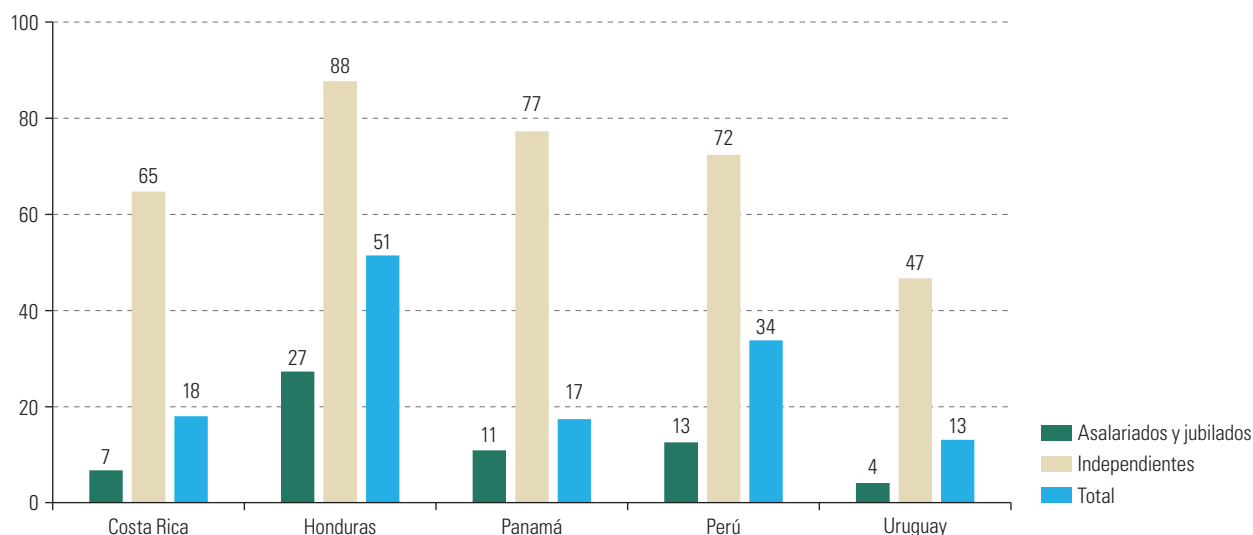
La desagregación por tipo de contribuyente revela un patrón común y esperado. Los trabajadores independientes exhiben tasas de incumplimiento sustancialmente más altas que los asalariados (véase el gráfico II.4). Esta brecha refleja la asimetría fundamental en la manera en que los ingresos de cada grupo se informan a las autoridades tributarias. Los trabajadores asalariados están sujetos a retenciones en la fuente por parte del empleador, lo que genera un registro automático del ingreso y limita el margen para la subdeclaración voluntaria. Los trabajadores independientes, en cambio, son en gran medida responsables de declarar sus propios ingresos, en ausencia de información sistemática de terceros que permita a las administraciones tributarias verificar eficazmente las declaraciones juradas que deben presentar con regularidad⁴.

³ En varios países no fue posible construir una serie cronológica completa para el período, principalmente por limitaciones de datos. En este sentido, destacan los cambios en las metodologías empleadas en las encuestas de hogares de algunos países, como Honduras y el Uruguay, y la limitada disponibilidad de cuadros de oferta y utilización actualizados en las cuentas nacionales.

⁴ Precisamente por esta dificultad de verificación, en muchos países de la región se aplican sistemas de retenciones, percepciones y pagos a cuenta que buscan adelantar el cobro efectivo de las obligaciones tributarias de periodicidad anual, lo que reduce la dependencia de la declaración voluntaria del contribuyente.

Gráfico II.4

América Latina (5 países): tasa de incumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, según tipo de contribuyente, 2023 o último año con información disponible
(En porcentajes de la recaudación potencial)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nota: Las estimaciones de Honduras, Panamá y el Perú corresponden a 2023, las de Costa Rica, a 2022, y las del Uruguay, a 2021. Las cifras corresponden al impuesto aplicado a los ingresos del trabajo. En el caso del Uruguay, las cifras corresponden al impuesto sobre la renta de la segunda categoría.

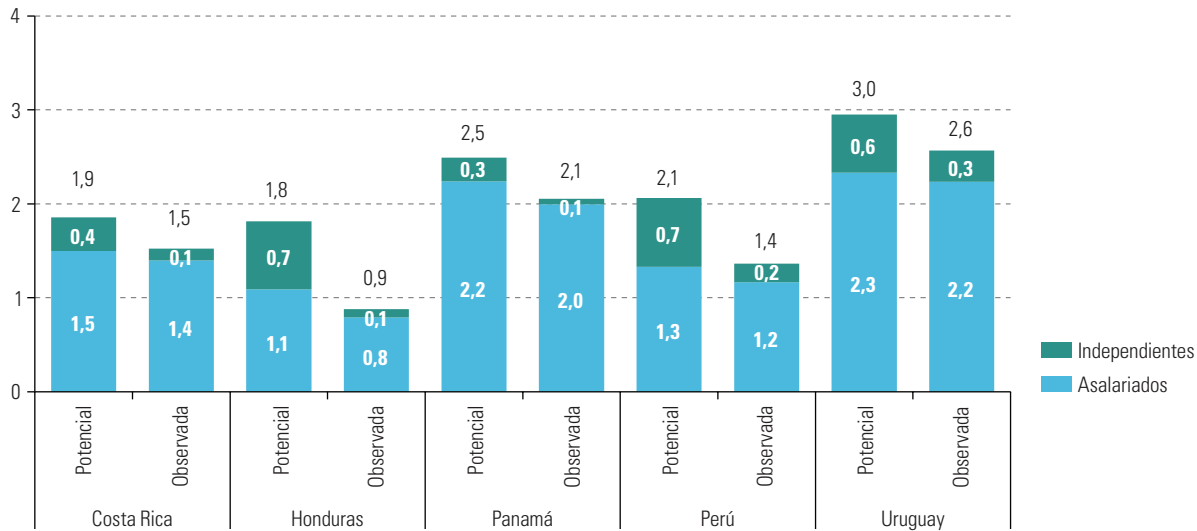
Pese a la tendencia general a un mayor incumplimiento entre los trabajadores independientes que entre los asalariados, el análisis comparativo indica que en cada país existen factores particulares. Por ejemplo, los países que registran los niveles más altos de incumplimiento global presentan resultados significativamente distintos en lo que respecta a los trabajadores asalariados. En Honduras, se registra la mayor tasa de incumplimiento para este segmento, mientras que, en el Perú, dicha tasa se ubica cerca del promedio de los demás países. Esta diferencia se explica, en parte, por la estructura del propio impuesto. En el Perú, la progresividad de los tramos y tasas del IRPF, sumada al nivel del ingreso no imponible, hace que la recaudación del impuesto aplicado a los asalariados se concentre en un segmento reducido de la economía formal.

Mientras que las tasas de incumplimiento por tipo de contribuyente permiten detectar dónde es más agudo el problema del incumplimiento desde una perspectiva comportamental, la brecha tributaria revela dónde son más profundas las consecuencias fiscales. Esta distinción es relevante porque el impacto recaudatorio del incumplimiento depende no solo de su prevalencia, sino también del tamaño de la base imponible subyacente.

En los países donde el empleo asalariado es amplio y los ingresos salariales formales constituyen una proporción importante de la base potencial del IRPF, la brecha tributaria global se mantiene relativamente acotada, incluso cuando el incumplimiento de los trabajadores independientes es elevado, porque el gran volumen de ingresos tributarios provenientes de los salarios compensa las pérdidas generadas por el incumplimiento de los trabajadores por cuenta propia (véase el gráfico II.5). La alta tasa de incumplimiento entre los independientes queda diluida por el peso fiscal de una fuerza laboral asalariada amplia y que, en una gran proporción, cumple efectivamente con sus obligaciones tributarias.

Gráfico II.5

América Latina (5 países): recaudación potencial y observada del impuesto sobre la renta de las personas físicas, según tipo de contribuyente, 2023 o último año con información disponible
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nota: Las estimaciones de Honduras, Panamá y el Perú corresponden a 2023, las de Costa Rica, a 2022, y las del Uruguay, a 2021. Las cifras corresponden al impuesto aplicado a los ingresos del trabajo. En el caso del Uruguay, las cifras corresponden al impuesto sobre la renta de la segunda categoría.

El panorama se invierte en las economías con mayores niveles de informalidad. Cuando el empleo asalariado es más limitado y los ingresos tributarios por concepto de salarios formales son estructuralmente bajos, la misma tasa elevada de incumplimiento entre los trabajadores independientes se traduce en pérdidas de recaudación mucho mayores en relación con el PIB, dado que no existe una base amplia de ingresos salariales formales que absorba este déficit. En estos países, el incumplimiento de los trabajadores independientes no representa simplemente un desafío de cumplimiento en los márgenes, sino que es el principal factor determinante de la brecha global del IRPF.

A esto se suma el impacto de los regímenes simplificados que existen en varios países sobre la recaudación potencial del impuesto. Incluso en un escenario de cumplimiento pleno, un segmento de los contribuyentes potenciales podría optar por uno de estos regímenes para minimizar sus pasivos tributarios (véase el recuadro II.1). Estos regímenes operan por fuera del IRPF y, en algunos casos, lo sustituyen. No obstante, es importante señalar que su impacto sobre dicha recaudación en el caso de los trabajadores independientes depende de las condiciones de ingreso a estos regímenes especiales. Como se detalla en el anexo II.A1, los regímenes del Perú y el Uruguay se modelaron para el presente ejercicio con el fin de determinar cuál sería el régimen tributario óptimo para un contribuyente potencial eliminando su ingreso de la estimación del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Recuadro II.1**El impacto de los regímenes simplificados sobre la recaudación potencial del impuesto sobre la renta de las personas físicas: el caso del Perú**

En el Perú, las rentas de cuarta categoría comprenden los ingresos obtenidos por el ejercicio independiente de una profesión, arte, ciencia u oficio, y se gravan bajo el régimen general del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), con deducciones y tasas progresivas. No obstante, dependiendo de su actividad económica y nivel de renta, algunos trabajadores por cuenta propia cuyos ingresos se gravarían como rentas de cuarta categoría pueden optar por uno de dos regímenes simplificados: el Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS) o el Régimen Especial de Renta (RER). El NRUS está dirigido a personas naturales con ingresos o compras anuales inferiores a 96.000 soles y contempla el pago de una cuota fija mensual de entre 20 y 50 soles. El RER, por su parte, está disponible tanto para las personas naturales como para las jurídicas con ingresos anuales de hasta 525.000 soles, y aplica una tasa del 1,5% sobre los ingresos brutos mensuales (netos solamente de devoluciones y descuentos, no de costos); la actividad debe estructurarse como negocio que expide boletas o facturas, no recibos por honorarios. Ambos regímenes excluyen a los profesionales universitarios y a determinadas actividades definidas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU).

Para estimar el impacto de estos regímenes sobre la recaudación potencial, se clasificó a cada trabajador por cuenta propia con una ocupación primaria categorizable como de cuarta categoría según el régimen tributario que minimizaría su carga fiscal, sujeto a las restricciones de elegibilidad descritas arriba. El régimen tributario para pequeñas y medianas empresas (MYPE) no se incluye en este ejercicio. Como se muestra en el cuadro, aproximadamente el 77,5% de estos contribuyentes potenciales permanecería en el régimen de cuarta categoría, ya sea porque las restricciones por actividad económica les impiden acceder a los regímenes simplificados o porque su nivel de ingresos no hace rentable el cambio de régimen. El 22,5% restante optimizaría su situación tributaria mediante el NRUS (11,8%) o el RER (10,7%). En términos de recaudación, los contribuyentes que permanecerían en la cuarta categoría en su ocupación principal generarían ingresos equivalentes al 0,5% del PIB, en tanto que los regímenes simplificados aportarían en conjunto apenas el 0,11% del PIB. Esta diferencia refleja tanto los menores niveles de ingreso de quienes migran a los regímenes simplificados como las tasas efectivas sustancialmente más bajas que se aplican en dichos regímenes.

Perú: distribución de contribuyentes potenciales de cuarta categoría por régimen tributario óptimo y recaudación asociada, 2023

Ocupación	Régimen óptimo	Porcentaje de contribuyentes por régimen óptimo	Recaudación estimada por régimen óptimo	Recaudación estimada bajo la cuarta categoría
Ocupación primaria	Cuarta categoría	77,5	0,5	...
	Nuevo Régimen Único Simplificado	11,8	0,01	0,04
	Régimen Especial de Renta	10,7	0,1	0,4
	Total	100,0	0,6	...
Ocupación secundaria	Cuarta categoría	...	0,1	...
Total	Cuarta categoría	...	0,7	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nota: La encuesta de hogares no permite clasificar los distintos regímenes de los trabajadores por cuenta propia en su ocupación secundaria, por lo que su recaudación se asigna íntegramente a la cuarta categoría.

Este ejercicio muestra que, incluso en un escenario de cumplimiento pleno, la existencia de regímenes simplificados podría tener un impacto significativo sobre la recaudación potencial del IRPF de los trabajadores independientes. Si bien la proporción de contribuyentes que optimizaría su situación tributaria migrando al NRUS o al RER es relativamente limitada (22,5%), la recaudación generada por estos regímenes es sustancialmente inferior a la que se obtendría bajo el régimen de cuarta categoría, dado que las tasas fijas o proporcionales de los regímenes simplificados sustituyen la escala progresiva del IRPF. Esto es particularmente relevante en el caso del RER, cuyo tope de ingresos de 525.000 soles anuales permite que contribuyentes con rentas considerables tributen a una tasa del 1,5% sobre los ingresos brutos (netos solamente de devoluciones y descuentos, no de costos) en lugar de aplicárseles la escala progresiva del IRPF: si estos contribuyentes tributaran bajo la cuarta categoría, la recaudación estimada pasaría de un 0,06% a un 0,4% del PIB. En este sentido, los regímenes simplificados operan como un mecanismo que protege una porción de la renta potencialmente gravable de la progresividad del impuesto.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

D. Estrategias de los países para abordar el incumplimiento del IRPF

Las estimaciones de incumplimiento tributario en la región, si bien aún presentan limitaciones metodológicas y en materia de disponibilidad de datos, apuntan a pérdidas de recaudación potencialmente significativas. En este contexto, existe un amplio consenso respecto de que su reducción efectiva constituye un desafío ineludible para los países de la región. Ello resulta fundamental no solo para garantizar el financiamiento del Estado, sino también para preservar los principios de eficiencia y equidad distributiva que sustentan los sistemas tributarios.

En los últimos años, los países de la región han implementado un conjunto de estrategias diversas, aprovechando los avances en materia tecnológica y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las administraciones tributarias. Asimismo, se han llevado a cabo acciones orientadas a simplificar el cumplimiento tributario voluntario, fortalecer la asistencia al contribuyente y promover una mayor cultura tributaria. Como parte de las estrategias de segmentación de los contribuyentes, también se han multiplicado y consolidado una amplia gama de regímenes simplificados, con el fin de reducir los costos de cumplimiento y promover la incorporación gradual de contribuyentes al sistema tributario general.

Más allá de su posibilidad de reducir el incumplimiento, las medidas administrativas no siempre bastan para alcanzar resultados concretos. En este sentido, el diseño del sistema tributario adquiere una relevancia singular. Por una parte, algunos cambios normativos derivados de reformas impositivas pueden ayudar específicamente a cerrar espacios de evasión y elusión tributaria. Por otra parte, y aunque escape al alcance de este capítulo, toda mejora que aborde debilidades estructurales, como la baja recaudación, la dependencia de los impuestos indirectos y, especialmente, la debilidad del IRPF como herramienta redistributiva, podría contribuir a la alineación de los incentivos de los contribuyentes con el cumplimiento tributario y su percepción acerca del sistema tributario.

1. Digitalización y tecnologías para mejorar el control tributario

La digitalización y el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han fortalecido el cumplimiento tributario mediante la integración, la sistematización y el análisis avanzado de grandes volúmenes de datos por parte de las administraciones tributarias. Estas herramientas permiten consolidar información proveniente de múltiples fuentes y obtener una visión más completa del comportamiento de los contribuyentes, en particular de las personas físicas con múltiples fuentes de ingresos, lo que posibilita detectar incoherencias entre los ingresos declarados y los que efectivamente se perciben, así como desarrollar modelos analíticos orientados a la segmentación de contribuyentes y a la evaluación del riesgo de incumplimiento, con el fin de priorizar acciones de fiscalización (Peredo, 2026).

En este contexto, la fiscalización se orienta cada vez más hacia enfoques preventivos y con base empírica, apoyados en modelos predictivos. En el caso del IRPF, estas técnicas resultan especialmente relevantes para el control de los ingresos no salariales, las actividades independientes y las rentas del capital, donde los mecanismos de retención en la fuente son limitados o inexistentes (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2017).

De acuerdo con los resultados más recientes de la encuesta ISORA, hasta 2022, una proporción creciente de las administraciones de América Latina y el Caribe había incorporado o se encontraba en proceso de incorporación de tecnologías digitales avanzadas para fortalecer la gestión tributaria. En concreto, 18 de 24 países de la región informaron sobre el uso o la implementación de herramientas de ciencia de datos y analítica, mientras que 13 países declararon haber adoptado soluciones de computación en la nube. En menor medida, ocho países indicaron que empleaban inteligencia artificial (IA) como parte de sus soluciones tecnológicas innovadoras, y solo cuatro relataron experiencias vinculadas con tecnologías de registro distribuido o de cadena de bloques (Garcimartin y Díaz de Sarralde Míguez, 2025). Estos resultados reflejan un proceso de adopción tecnológica heterogéneo, con una mayor expansión del análisis de datos y la eficiencia operativa, frente a una incorporación aún incipiente de tecnologías más complejas.

A modo de ejemplo, en relación con el uso de macrodatos y analítica avanzada para la fiscalización, el Brasil, Chile y México han implementado sistemas de integración masiva de información proveniente de la facturación electrónica, los registros bancarios, las declaraciones tributarias y datos de terceros. En el Brasil, la Secretaría Federal de Impuestos Internos utiliza plataformas basadas en IA y análisis de redes para integrar numerosas bases de datos y detectar patrones complejos de evasión, incluidos mecanismos de alertas preventivas orientadas a la autorregularización (Secretaría Federal de Impuestos Internos, 2024). De manera similar, el SII de Chile ha intensificado el cruce automatizado de documentos tributarios electrónicos, transferencias bancarias y operaciones informadas por proveedores de medios de pago, al tiempo que ha incorporado controles tecnológicos para prevenir y sancionar el uso de documentos tributarios ideológicamente falsos (Servicio de Impuestos Internos [SII], 2025b). En el Perú, en tanto, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) emplea expedientes digitales y algoritmos predictivos para clasificar contribuyentes, simular escenarios de riesgo y seleccionar auditorías (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [SUNAT], 2024).

México y el Perú, además, destacan por la aplicación de reglas automatizadas y modelos predictivos específicos para la gestión del riesgo de incumplimiento, apoyados en la integración de múltiples fuentes de información y la coordinación con otras entidades públicas. En el Perú, la SUNAT ha desarrollado un sistema amplio de cruces de información y reglas orientadas a detectar brechas de cumplimiento y perfiles de riesgo, incluidos los riesgos asociados a fraccionamientos (SUNAT, 2024), mientras que en México, estos modelos también se utilizan para llevar a cabo acciones de gestión del cumplimiento, como el envío de comunicaciones preventivas y la detección de solicitudes atípicas de devolución de impuestos (Servicio de Administración Tributaria, 2025).

Una consideración importante respecto de estas mejoras tecnológicas es la de no excluir a los segmentos con menor acceso digital, ya que su omisión en los procesos de fiscalización basados en macrodatos y cruces de información puede introducir sesgos importantes en los modelos predictivos de riesgo de incumplimiento. Asimismo, la exclusión de estos segmentos puede generar espacios de opacidad fiscal, caracterizados por una menor visibilidad de las operaciones económicas y una reducida percepción de control, que debilita la eficacia de la fiscalización.

2. Herramientas para facilitar el cumplimiento voluntario

La modernización de las administraciones tributarias ha logrado grandes avances mediante la incorporación de herramientas digitales orientadas tanto al fortalecimiento del control como a la facilitación del cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes. En este contexto, destacan los siguientes elementos:

- La facturación electrónica, que consiste en la utilización masiva de comprobantes de venta o prestación de servicios que se emiten, transmiten, validan y almacenan en formato digital, con validez legal y tributaria equivalente a la factura en papel, y que ha permitido mejorar la trazabilidad de las transacciones económicas, automatizar cruces de información entre instituciones, sentar las bases para procesos de control más oportunos y focalizados y aumentar la percepción del riesgo de detección por parte de los contribuyentes.
- Las declaraciones tributarias prellenadas, que utilizan información proveniente de diversas fuentes —como empleadores, sistemas de facturación electrónica e instituciones financieras— para reducir los errores de la declaración y los costos de cumplimiento, al disminuir el tiempo y la complejidad del proceso para los contribuyentes.
- La automatización de procesos y servicios, que incluye la presentación y el pago en línea de impuestos y contribuciones, las notificaciones electrónicas, las devoluciones automáticas y la gestión digital de expedientes y formularios.
- Los asistentes virtuales y canales de atención digital, basados en IA o sistemas automatizados de respuesta, que brindan orientación y resuelven consultas frecuentes, con lo que apoyan el cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales.

De acuerdo con los datos de la encuesta ISORA para 2022, más del 70% de los países de América Latina y el Caribe ofrecía la posibilidad de registrar contribuyentes en línea, mientras que el 66,7% contaba con canales electrónicos de declaración del IRPF. Estas herramientas presentan una mayor disponibilidad en los países de ingreso mediano alto y alto, lo que refleja diferencias en las capacidades institucionales y tecnológicas de las administraciones tributarias de la región. Además, al menos hasta 2022, cerca de la mitad de los países de la región incluidos en la ISORA ya utilizaban mecanismos de prellenado de declaraciones tributarias —aunque fuera solo en etapas piloto— y exigían la facturación electrónica obligatoria a una parte o a la totalidad de los contribuyentes (Garcimartin y Díaz de Sarralde Míguez, 2025).

En este sentido, en algunos estudios realizados en varios países de la región se documentan efectos positivos de la facturación electrónica sobre la recaudación tributaria. En la Argentina, por ejemplo, entre 2005 y 2016, la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) aumentó hasta un 10,7% a partir de la adopción de esta herramienta; en el Ecuador, el impuesto causado se incrementó un 25% en 2016; en México, el monto declarado del IVA creció un 14,6% en 2013, mientras que el IRPF se incrementó un 6,6% en 2015, y en el Uruguay, en 2016, la recaudación proveniente de las empresas aumentó un 3,7% (Hernández y Robalino, 2018). De manera similar, en un estudio más reciente se halló que la implementación de la facturación electrónica en el Perú entre 2016 y 2023 tuvo un efecto positivo y estadísticamente significativo superior al 5% en el pago del impuesto general sobre las ventas (Ganiko y Santisteban, 2025).

Como se mencionó anteriormente, la facturación electrónica también posibilita la elaboración de declaraciones tributarias prellenadas, lo que minimiza los errores involuntarios de los contribuyentes y reduce el tiempo necesario para completar la declaración, así como los costos de cumplimiento. A modo de ejemplo, en Chile, la implementación del formulario prellenado F29 permitió disminuir en un 60% el tiempo dedicado a completar dicho formulario (Reyes-Tagle et al., 2021). En el estado de Piauí (Brasil), la incorporación del monto adeudado y los registros de transacciones en las notificaciones dirigidas a las pequeñas empresas del régimen simplificado mejoró el cumplimiento 21 puntos porcentuales e incrementó los ingresos declarados un 39% (Bando et al., 2021).

Por otra parte, varias administraciones tributarias de la región han incorporado asistentes virtuales como instrumentos para facilitar el cumplimiento voluntario, con distintos niveles de sofisticación tecnológica. Entre los países que utilizan IA, basada en procesamiento de lenguaje natural y plataformas cognitivas, se encuentran el Brasil, que dispone de los asistentes Léo y Teresa; Colombia, donde funciona DIANA, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y el Perú, donde opera la asistente virtual Sofía, de la SUNAT. Además, otros organismos de recaudación de la región emplean chatbots de automatización avanzada, orientados principalmente a la difusión de información y la guía en la realización de trámites, como TRAVI en Costa Rica, Tina en la Argentina, RITA en Guatemala y OrientaSAT en México. En la República Dominicana, en tanto, se encuentra en desarrollo un asistente llamado DIGI DGII, como parte de una estrategia más amplia de transformación digital de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). En conjunto, estos instrumentos reflejan una tendencia regional hacia la digitalización de la atención, al combinar herramientas de IA y soluciones basadas en reglas para reducir costos de cumplimiento y ampliar la atención a 24 horas todos los días de la semana.

Otros mecanismos de facilitación del cumplimiento tributario se han desarrollado en México, donde el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha implementado diversas medidas para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales tanto de las personas físicas como de las empresas. Entre estas iniciativas, destacan la reducción de requisitos y la digitalización de los trámites de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), así como la generación y renovación de la firma electrónica, que actualmente pueden realizarse con menor carga documental, lo que ha contribuido a un mayor número de inscripciones y renovaciones. Asimismo, el SAT ha desarrollado la aplicación móvil SAT Móvil, que, entre otras cosas, permite a los contribuyentes consultar y descargar su “Opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales”, presentar declaraciones provisionales y anuales, consultar información fiscal y gestionar notificaciones del Buzón Tributario.

Entre otros ejemplos, cabe mencionar el caso del Brasil, donde la Secretaría Federal de Impuestos Internos ha impulsado la aplicación móvil Meu Imposto de Renda, que integra la declaración prellenada con sincronización en múltiples dispositivos, lo que permite al usuario iniciar el trámite en un dispositivo y finalizarlo en otro con la información ya cargada. Este ecosistema digital se complementa con el Sistema Público de Contabilidad Digital (SPED) y la plataforma DCTFWeb, que unifican el flujo de información contable y generan automáticamente declaraciones de débitos y créditos tributarios, lo que reduce la necesidad de carga manual de datos y la ocurrencia de errores involuntarios.

Este ecosistema digital en el Brasil también ha sentado las bases para estrategias de control basadas en el cruce masivo de información administrativa (*malha fiscal*), que permiten detectar incoherencias en las declaraciones y promover la regularización voluntaria de los contribuyentes empresariales. En las evaluaciones de impacto, mediante experimentos aleatorios controlados, se han documentado resultados positivos de estas estrategias: en el estado de Bahía, la regularización asistida por fiscalizadores incrementó los ingresos mensuales declarados por empresas del régimen simplificado en un 20% (Motta Café et al., 2024), mientras que en el estado de Pará, una plataforma digital de autorregularización masiva multiplicó por casi 13 veces el monto de impuestos pagados, con una efectividad un 60% superior a la del enfoque tradicional de auditoría (Yarygina et al., 2025).

La Argentina, por su parte, implementó una modalidad opcional de declaración jurada simplificada del impuesto a las ganancias de las personas físicas. Este régimen, que se ofrece hasta cierto límite de patrimonio e ingresos, introduce la utilización de una declaración jurada prellenada elaborada por el fisco, que, una vez ratificada por el contribuyente, adquiere certeza jurídica, con lo que libera al contribuyente de la declaración formal de su patrimonio (Ley núm. 27799).

3. Avances en materia de cooperación internacional e intercambio de información

La cooperación internacional desempeña un papel cada vez más relevante en la reducción del incumplimiento tributario del IRPF, especialmente en un contexto de creciente movilidad de capitales e internacionalización de los ingresos financieros. A través del intercambio de información, los acuerdos de asistencia administrativa mutua y la armonización de normas de transparencia, las administraciones tributarias han fortalecido su capacidad para detectar ingresos no declarados en el exterior, activos financieros y mecanismos de evasión utilizados por personas de altos ingresos. Si bien estas herramientas no eliminan por completo la opacidad financiera internacional, han contribuido a reducirla y a ampliar la base de información disponible para la fiscalización del impuesto sobre la renta, reforzando tanto el control como la percepción de riesgo entre los contribuyentes.

Muchas de las herramientas tecnológicas mencionadas anteriormente —como el prellenado de declaraciones, la facturación electrónica y el uso de información de diversas fuentes— pueden operar tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, el intercambio de información entre jurisdicciones amplía de manera considerable el volumen y la calidad de los datos disponibles, lo que potencia el uso de herramientas digitales y de análisis avanzados para la detección de ingresos no declarados. La combinación de estos instrumentos permite fortalecer un enfoque de fiscalización tributaria acorde con el tamaño y el perfil de riesgo de los contribuyentes, lo que mejora la efectividad del IRPF.

En el marco de las iniciativas de cooperación internacional orientadas al intercambio de información financiera entre las administraciones tributarias, destaca el Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras de la OCDE, que constituye un marco de alcance mundial para el intercambio automático de datos sobre cuentas financieras. Este mecanismo resulta particularmente útil para ampliar la tributación efectiva sobre las rentas del capital. A marzo de 2025, un total de 18 países de América Latina y el Caribe se habían adherido a la implementación de estos estándares⁵.

Los ingresos que han identificado los miembros participantes de la región a través del intercambio de información previa solicitud, el intercambio automático de información sobre cuentas financieras y los programas de divulgación voluntaria no son menores (Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales, 2025). Entre 2009 y 2024, estos países identificaron 28.400 millones de euros en ingresos adicionales gracias a dichos intercambios. El intercambio automático de información sobre cuentas financieras, con datos alineados con el Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras, está cobrando impulso en América Latina y el Caribe, y en 2024, diez países lo habían implementado. Ese año, los diez países recibieron datos de 4,2 millones de cuentas financieras en el extranjero, por un valor de 986.000 millones de euros. Como resultado, en 2024 los países de la región identificaron más de 491 millones de euros en ingresos adicionales.

⁵ Los países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Perú, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Uruguay.

La integración de datos en los procesos de la administración tributaria es todavía un trabajo en curso. Además de cambios regulatorios y normativos, se necesitan grandes inversiones en términos de infraestructura, como sistemas informáticos para procesar y vincular datos de distintas bases de datos, así como capacitación del personal para analizar dicha información. No obstante, los países ya están empleando activamente la información del Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras en las evaluaciones de riesgo, auditorías fiscales, recaudaciones de impuestos y notificaciones a los contribuyentes. Un ejemplo de esto último es lo que ocurrió en Chile, donde se descubrió que 63 contribuyentes no habían declarado 1.500 millones de pesos chilenos en concepto de ingresos de capital provenientes de cuentas financieras en el extranjero en sus declaraciones de impuestos (SII, 2025c).

4. Regímenes simplificados para trabajadores independientes

Los regímenes tributarios simplificados constituyen una respuesta estratégica para integrar a los sectores de menor capacidad contributiva al sistema legal, especialmente en una región en la que cerca de la mitad de la población trabajadora se encuentra en situación de informalidad (CEPAL, 2025d). Estos regímenes buscan facilitar la formalización mediante la reducción de las barreras administrativas y los costos de cumplimiento, y la creación de incentivos económicos, tasas preferenciales y otros beneficios que apuntan a generar una mayor accesibilidad y conveniencia económica para los contribuyentes que cumplen ciertos requisitos.

Para implementar este enfoque simplificado, se suelen utilizar mecanismos presuntivos, que consisten en calcular el impuesto o aporte sin necesidad de analizar las ganancias reales del contribuyente, utilizando montos estimados o predefinidos en su lugar, lo que simplifica el cálculo y reduce los costos y el tiempo necesarios para cumplir con las obligaciones fiscales. También se pueden ofrecer facilidades de pago u otras medidas administrativas, como la unificación de trámites nacionales y provinciales, como ocurre en la Argentina, lo que permite que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones de forma menos burocrática. Asimismo, se puede aplicar una reducción de la carga tributaria, a fin de que las personas con ingresos limitados puedan acceder al sistema.

Estas medidas se implementan en ciertos casos de forma gradual, como ocurre en el Uruguay, donde se incluyen mecanismos de pago progresivo (solo el 25% o el 50% de la cuota durante los primeros años). Este tipo de transición gradual contribuye a que la incorporación al sistema formal no represente una presión financiera inmediata.

En algunos países, como la Argentina, el Brasil y el Uruguay, con el objetivo de fortalecer la percepción de beneficio e inclusión social, estos regímenes han facilitado el acceso a los sistemas de protección social, mediante la unificación de los aportes jubilatorios y de seguros de salud (lo que se conoce como regímenes de “monotributo”). Además, para motivar la formalización voluntaria, pueden incluirse prestaciones como pensiones mínimas, licencias por maternidad o seguros de enfermedad.

La información disponible indica que estos regímenes han sido efectivos en materia de formalización, especialmente en cuanto al registro tributario de los contribuyentes de menor tamaño. Por ejemplo, en la Argentina, el número de inscritos en el monotributo ha aumentado de poco más de 1 millón en diciembre de 2000 a 4,3 millones a fines de 2021 (Bertranou y Goldschmit, 2024). En el caso del Brasil, de una evaluación reciente acerca del impacto del régimen simplificado de microempendedor individual (MEI) se desprende que, además de en la masiva formalización de emprendedores (de 4,6 a 14,6 millones de registrados entre 2014 y 2022), sus beneficios también se ven reflejados en: i) una mejora

en el acceso al crédito bancario de dichos contribuyentes (tanto en términos de cantidad y monto de los préstamos como de las tasas y condiciones financieras asociadas), ii) un incremento de los ingresos individuales (de hasta un 25% adicional por mes) y del ingreso total de la economía, y iii) un mayor acceso a beneficios de protección social⁶.

Sin embargo, si bien los regímenes simplificados pueden fomentar la formalización, también presentan ciertos riesgos para el sistema tributario general, como: i) “enanismo fiscal”, ya que el bajo costo de los regímenes simplificados puede incentivar a las personas y empresas a permanecer indefinidamente en esos regímenes, incluso si su capacidad económica les permitiría tributar en el régimen general; ii) problemas de sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social y salud, debido a que, al tratarse de aportes subsidiados por el Estado, existe un desacople entre lo que se recauda y los beneficios otorgados, y iii) baja recaudación, dado que el objetivo primordial de estos regímenes en la región suele ser la inclusión y formalización, más que la recaudación de ingresos, que por lo general son muy limitados.

En relación con el IRPF, en aquellos casos en los que el régimen simplificado representa una sustitución de la obligación tributaria, resulta fundamental ajustar la eventual transición hacia el régimen general, para evitar que los contribuyentes perciban el cambio como un “salto al vacío” debido al aumento de los costos y la complejidad, especialmente en el caso de los trabajadores independientes. Dado que estas modificaciones precisan un período de adaptación, la prioridad debería ser reducir la brecha entre ambos sistemas. Esto puede lograrse mediante mecanismos que permitan una incorporación gradual al régimen general, acompañados de incentivos económicos temporales y facilidades administrativas. Un enfoque de este tipo se adoptó en la Argentina, en abril de 2021, a través de un régimen permanente de transición que incluye beneficios específicos, como el reconocimiento de créditos fiscales y deducciones, para suavizar el impacto de la migración entre regímenes.

5. Programas de regularización de obligaciones tributarias

Los programas de regularización tributaria son un instrumento utilizado para enfrentar situaciones de incumplimiento y, al mismo tiempo, obtener ingresos de carácter extraordinario. En la práctica, estos programas adoptan diversas modalidades, entre las que se incluyen: i) amnistías generales de amplio alcance, orientadas a la cancelación de pasivos tributarios existentes mediante la condonación de intereses, multas y recargos, en plazos acotados y de carácter excepcional; ii) programas de regularización de deudas determinadas, que contemplan facilidades de pago en cuotas, reprogramación de pasivos o reducciones parciales de intereses; iii) programas de declaración voluntaria, dirigidos a incentivar la regularización de obligaciones no declaradas mediante la autodenuncia del contribuyente con anterioridad a procesos de fiscalización, y iv) programas vinculados a procesos de formalización, frecuentemente asociados a regímenes simplificados o cambios normativos. El diseño, alcance y frecuencia de estos programas suelen ser determinantes para evaluar su impacto tanto en la recaudación a corto plazo como en el cumplimiento tributario a mediano y largo plazo. También se reconocen, no obstante, los posibles efectos nocivos que la utilización repetida de estos programas puede tener sobre la moral tributaria y la percepción de riesgo por incumplimiento de los contribuyentes.

A modo de ejemplo, en México, el programa de regularización fiscal de 2026 consiste en la aplicación de una disminución de hasta el 100% del monto de las multas, recargos y gastos de ejecución para facilitar el pago de los adeudos fiscales

⁶ Véase Agência Sebrae de Notícias (2026).

del ejercicio 2024 y fomentar el cumplimiento y la regularización de las obligaciones fiscales de las personas físicas cuyos ingresos totales no excedieran los 300 millones de pesos mexicanos (en torno a 17 millones de dólares) en el ejercicio 2024⁷. Además, mediante la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2026, se aplica un impuesto transitorio, con una tasa preferencial del 15%, a los recursos que retornen al país, en la medida en que se inviertan en él durante al menos tres años.

Otro país que ha implementado programas de regularización de deuda es el Perú, donde el Código Tributario faculta a la SUNAT a autorizar “el aplazamiento y/o fraccionamiento de deudas tributarias”, así como la aplicación de tasas de interés reducidas. En el proceso correspondiente a 2024, la SUNAT indicó que el fraccionamiento especial registró ingresos superiores a 880 millones de soles (unos 263 millones de dólares), el equivalente a cerca del 0,6% de la recaudación tributaria de ese año.

A través del proceso de normalización tributaria, Colombia permite a los contribuyentes subsanar su situación fiscal mediante la inclusión de activos omitidos o la eliminación de pasivos inexistentes. El régimen también contempla una reducción del 50% de la base gravable en el caso de capitales en el exterior que se repatrien e inviertan en el país, y otorga beneficios en materia sancionatoria y penal, entre ellos, la exoneración de sanciones por inexactitud, la exclusión del sistema de comparación patrimonial y la extinción de la acción penal por el delito de omisión de activos. Para el ejercicio fiscal 2025, con la introducción adicional de beneficios transitorios para obligaciones en mora, la DIAN informó una recaudación de 237.246 millones de pesos colombianos (aproximadamente 65 millones de dólares) durante las dos primeras semanas de enero de 2026, y habilitó la extensión de los beneficios hasta el 30 de abril de ese año (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2026).

6. Reformas normativas para fortalecer la estructura del IRPF

Como se mencionó en la sección II.A, la recaudación y capacidad redistributiva del IRPF se ve limitada debido a la existencia de amplias exenciones y tratamientos preferenciales, bases imponibles estrechas, elevados umbrales mínimos de no imposición, limitaciones en los mecanismos de control y fiscalización, y una débil integración entre la tributación de las rentas del trabajo y del capital. Por ello, el fortalecimiento de la tributación y el impulso al cumplimiento exigen la implementación no solo de mejoras en las administraciones tributarias, sino también de reformas en la propia normativa del tributo.

En el Brasil, por ejemplo, la reforma tributaria reciente (proyecto de ley núm. 1087/2025) incluyó adaptaciones relevantes en el IRPF, orientadas principalmente a la actualización de los umbrales de tributación y a una mayor progresividad del impuesto. Además de un aumento del mínimo no imponible y una reducción gradual de la carga para las rentas intermedias, se estableció una tasa de tributación mínima de entre el 0% y el 10% para las rentas altas a partir de 600.000 reales (en torno a 115.950 dólares). Con el claro objetivo de aumentar la progresividad tributaria con un efecto fiscal neutro, también los beneficios y dividendos distribuidos a personas físicas residentes, así como los remitidos al exterior (por encima de cierto umbral), comenzarán a estar gravados en la fuente desde 2026, a una tasa uniforme del 10%.

En el Ecuador, a partir de la Ley Orgánica de Transparencia Social de 2025, se introdujeron modificaciones relevantes en la tributación de dividendos y utilidades distribuidas, con la incorporación de un sistema de alícuotas diferenciadas orientado

⁷ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2026).

a fortalecer la transparencia fiscal y el control sobre la estructura de propiedad. La normativa establece una retención del 10% cuando los dividendos se paguen a no residentes y una tasa del 12% cuando el beneficiario sea residente en el país. Asimismo, prevé una alícuota incrementada del 14% en los siguientes casos: i) si en cualquier nivel de la cadena de propiedad existe participación de residentes en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición, ii) si el beneficiario efectivo del dividendo es residente en el Ecuador o iii) si la sociedad que distribuye los dividendos incumple el deber de informar adecuadamente su composición societaria. De este modo, el régimen combina una mayor carga tributaria ante riesgos de incumplimiento con exigencias de transparencia.

En el Paraguay, las adaptaciones tributarias recientes se inscriben en una estrategia orientada a reducir la informalidad y ampliar la base de contribuyentes. En este marco, el país sancionó la Ley núm. 7444/2025, que establece un conjunto de incentivos para promover la formalización de microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), que, si bien no tienen un efecto directo en el IRPF, pueden generar efectos indirectos. El nuevo régimen combina beneficios y exoneraciones tributarias, regímenes simplificados, facilidades de financiamiento, sistemas especiales de seguridad social y un marco laboral adaptado, entre otras medidas, con lo que se busca facilitar la transición de las personas físicas y los pequeños emprendimientos informales hacia la economía formal, y, con ello, su incorporación gradual al sistema de imposición sobre la renta personal.

Por último, en el Uruguay, a partir de la Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029 (núm. 20446), se estableció que se gravarán todos los rendimientos de capital si provienen de entidades no residentes, así como los incrementos patrimoniales derivados de la venta de activos del exterior. En la misma línea, se ajustó el régimen aplicable a nuevos residentes fiscales, modificando las condiciones de la moratoria fiscal y habilitando alternativas de tributación sobre rentas pasivas del exterior, con lo que se pasó a un criterio jurisdiccional de renta mundial. Además, se consolidaron las reglas relativas a la tributación de transferencias indirectas de activos radicados en el país, estableciéndose su sujeción a la imposición del tributo aplicable según la naturaleza del contribuyente.

E. Conclusiones y recomendaciones

Como ha reiterado en numerosas ocasiones la CEPAL, el IRPF continúa siendo el punto débil de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe, al mostrar una limitada capacidad recaudatoria y un escaso impacto redistributivo. La alta concentración de la carga tributaria en las rentas del trabajo asalariado, el tratamiento preferencial otorgado a las rentas del capital, la aplicación de alícuotas legales relativamente bajas, la existencia de umbrales mínimos exentos elevados y el uso extendido de gastos tributarios erosionan la base imponible y reducen el potencial del tributo como instrumento central de la política fiscal.

A estos factores se suman los altos niveles de incumplimiento tributario, expresados en prácticas de evasión, elusión y mora, reforzados por la elevada informalidad laboral y por varias debilidades institucionales. La complejidad y fragmentación de los marcos normativos, junto con las limitaciones en los sistemas de gestión, fiscalización y cobranza efectiva, tienden a profundizar el problema. En este contexto, la estimación periódica del incumplimiento tributario, basada principalmente en metodologías con enfoques descendentes y ascendentes, constituye un insumo estratégico para dimensionar las pérdidas de recaudación, orientar las acciones de control y aportar información técnica para avanzar en las reformas tributarias progresivas.

Las estimaciones presentadas en este capítulo, basadas en una metodología armonizada, ponen de manifiesto la persistencia del incumplimiento del IRPF. En torno a 2023, se estima que los cinco países analizados (Costa Rica, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay) perdieron entre un 0,33% y un 0,93% del PIB en recaudación debido a este fenómeno. No obstante, existen marcadas diferencias entre los países, que reflejan factores estructurales, como la informalidad laboral y las limitaciones particulares de las respectivas administraciones tributarias. Asimismo, la estructura de los impuestos y la existencia de regímenes simplificados limitan la recaudación potencial en algunos países, incluso en un escenario de cumplimiento pleno.

Es importante señalar las limitaciones de estas estimaciones. Cerrar la brecha entre los agregados macroeconómicos y las fuentes microeconómicas, como las encuestas de hogares, no es tarea sencilla, especialmente en el caso de los trabajadores independientes, ya que puede resultar difícil determinar si la información dada a conocer se corresponde con el concepto asociado en las cuentas nacionales. Otro desafío relevante es la subdeclaración o no respuesta de las personas con mayores ingresos. Pese a estos retos, el enfoque descendente ofrece una visión global del fenómeno y permite apreciar las interacciones entre factores como la informalidad del mercado laboral y la construcción del impuesto y su relación con otros regímenes tributarios.

Los organismos de recaudación tributaria de la región, que tienen un papel clave en esta materia, han sido muy activos en la aplicación de distintas medidas administrativas tendientes a mejorar el control y la detección del incumplimiento, con base en el análisis de datos, los cruces de información y novedosos modelos de riesgo. A su vez, se ha consolidado la utilización de canales electrónicos para facilitar el cumplimiento tanto en el registro como en la declaración y el pago de las obligaciones tributarias. La cooperación internacional y el intercambio de información entre jurisdicciones también se han intensificado, en virtud de la implementación de estándares multilaterales que permiten compartir datos financieros y detectar ingresos no informados. Por último, se han impulsado reformas normativas dirigidas a modernizar y fortalecer la estructura del IRPF, con ajustes en las bases imponibles, tasas, beneficios y mecanismos de cumplimiento, que buscan cerrar espacios para la elusión y la evasión y ampliar la base de contribuyentes y la equidad del sistema.

Dada la complejidad y magnitud del problema, para reducir los niveles de incumplimiento tributario, también es preciso fortalecer una serie de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), entre las que se destacan las siguientes:

- Aprovechar las oportunidades que ofrecen las TIC para captar grandes volúmenes de datos, así como para integrar y analizar los datos disponibles —provenientes de distintas fuentes—, con el fin de alimentar el proceso de estimaciones periódicas de la magnitud del incumplimiento.
- Reforzar la inversión en herramientas digitales y en la capacitación de los recursos humanos de las administraciones tributarias, con el objetivo de fortalecer el análisis en materia de fiscalización, así como los mecanismos operativos y de gestión, promoviendo la simplificación y una mejor asistencia a los contribuyentes.
- Establecer mesas de trabajo con los Ministerios de Hacienda, las administraciones tributarias, los bancos centrales y los institutos nacionales de estadística para impulsar la compatibilidad de los datos y evaluar metodologías alternativas.
- Generar instancias de cooperación regional entre las administraciones tributarias, aprovechando tanto el intercambio de información sobre los contribuyentes como el aprendizaje respecto de cuestiones técnicas y experiencias prácticas específicas.

- Fortalecer las capacidades políticas necesarias para impulsar consensos que permitan acordar e implementar medidas orientadas al fortalecimiento del IRPF, teniendo en cuenta la complementariedad de las medidas administrativas con un sólido marco normativo basado en la equidad.
- Consolidar la producción periódica y sistemática de estimaciones con el objetivo de contar con una base sobre la que puedan proyectarse y anticiparse los posibles cambios en los niveles de incumplimiento ante la volatilidad del ciclo económico.

En definitiva, se trata de elaborar una estrategia integral de consolidación del IRPF como instrumento de desarrollo, en donde la medición del incumplimiento desempeñe un papel central. Además de la posibilidad y necesidad de contar con mejores diagnósticos, incrementar los recursos fiscales disponibles y favorecer la redistribución de los ingresos con criterios progresivos, se estaría contribuyendo al afianzamiento de este impuesto como instrumento estabilizador automático, con posibles beneficios en términos de una mayor resiliencia macroeconómica, lo que contribuiría a impulsar un crecimiento sostenido y estable en los países de la región.

Bibliografía

- Agência Sebrae de Notícias. (2026, 12 de junio). *MEI geram ganho adicional na economia de até R\$ 69,5 bilhões*. <https://agenciasebrae.com.br/dados/mei-geram-ganho-adicional-na-economia-de-ate-r695-bilhoes/>
- Alvaredo, F., De Rosa, M., Flores, I. y Morgan, M. (2024). Medición de la desigualdad mediante la integración de fuentes de datos. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/122). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bahbah, M., Castillo, S., Adu-Ababio, K. y Ebrahim, A. (2024). Toolkit for the estimation of tax gaps using a bottom-up approach. *WIDER Technical Note* (2/24). Instituto Mundial para la Investigación de Economía del Desarrollo.
- Bando, R., Canozzi, O., Martínez-Carrasco, J. y Dezolt, A. L. (2021). May I calculate your taxes? The effect of bookkeeping on tax compliance under a simplified regime. *IDB Working Paper Series* (IDB-WP-01211). <https://doi.org/10.18235/0003386>
- Barreix, A. D., Benítez, J. C. y Pecho, M. (2017). *Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina: evolución e impacto*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0006490>
- Bazzoli, M., Di Caro, P., Figari, F., Fiorio, C. V. y Manzo, M. (2020). Size, heterogeneity and distributional effects of self-employment income tax evasion in Italy. *Working Paper* (8). Departamento de Finanzas.
- Bertranou, F. y Goldschmit, A. (2024). Transición de la informalidad a la formalidad: alcances y limitaciones del monotributo como instrumento para la inclusión tributaria y en la seguridad social en Argentina. En O. Cetrángolo y D. Morán (Comps.), *Aportes al debate sobre la tributación en América Latina*. Eudeba.
- Castañeda, N. (2024). Fairness and tax morale in developing countries. *Studies in Comparative International Development*, 59, 113–137. <https://doi.org/10.1007/s12116-023-09394-z>
- Castañeda Rodríguez, V. M. (2017). La equidad del sistema tributario y su relación con la moral tributaria: un estudio para América Latina. *Investigación Económica*, 76(299), 125-152. <https://doi.org/10.1016/j.inveco.2017.02.002>
- Cetrángolo, O., Calligaro, F., Fonteñez, M. B. y Morán, D. (2023). El impuesto sobre la renta de las personas físicas en América Latina y el Caribe: avances, desafíos y alternativas para su fortalecimiento como instrumento de desarrollo. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/126). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chamorro, C., Chilingua, D. y Carvajal, S. (2023). *Indicador brecha tributaria del impuesto a la renta de personas naturales*. Servicio de Rentas Internas.
- Coli, A., Istatkov, R., Jayyousi, H., Oehler, F. y Tsigkas, O. (2022). Distributional national account estimates for household income and consumption: methodological issues and experimental results. *Statistical Working Papers* (KS-TC-21-010). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible* (LC/PUB.2017/6-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/26-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/6-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/11).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025d). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/23-P).
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2026, 20 de enero). La DIAN ha recaudado más de 237 mil millones de pesos gracias a los beneficios tributarios del decreto de emergencia. *Comunicado de Prensa* (006). <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/NG-Comunicado-de-Prensa-006-2026.aspx>
- Fesseau, M. y Mattonetti, M. (2013). Distributional measures across household groups in a national accounts framework: results from an experimental cross-country exercise on household income, consumption and saving. *OECD Statistics Working Papers* (2013/04). OECD Publishing.
- Fondo Monetario Internacional. (2021). The revenue administration gap analysis program: an analytical framework for personal income tax gap estimation. *Technical Notes and Manuals* (2021/009). <https://doi.org/10.5089/9781513577173.005>
- Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales. (2025). *Transparencia fiscal en América Latina 2025: informe de progreso de la Iniciativa para América Latina*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Gallucci, M., Pansini, R. V. y Pisani, S. (2020). Direct taxes gap estimates: methodology and preliminary results. *Discussion Topics* (02/2020). Organismo de Rentas.
- Ganiko, G. y Santisteban, J. (2025). Facturación electrónica en el Perú: ¿cuál ha sido su impacto en el IGV? Evidencia en pequeñas y microempresas. *Documento de Investigación* (001-2025). Secretaría Técnica del Consejo Fiscal.
- Garcimartin, C. y Díaz de Sarralde Míguez, S. (2025). *Panorama de las administraciones tributarias en los países del CIAT: resultados de la Encuesta ISORA 2023*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P. y Martner, R. (Eds.) (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Libros de la CEPAL (142) (LC/PUB.2017/5-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P. y Podestá, A. (2010). Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. En J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (Comps.), *Evasión y equidad en América Latina*. Documentos de Proyectos (LC/W.309/Rev.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2016). Evasión tributaria en América Latina: nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* (172) (LC/L.4155). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Hernández, K. y Robalino, J. (2018). Evidencias del impacto de la facturación electrónica de impuestos en América Latina. En A. Barreix y R. Zambrano (Eds.), *La factura electrónica en América Latina*. Monografía del BID (595). Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- Lustig, N. (2020). Inequality and social policy in Latin America. *Working Paper* (94). Commitment to Equity Institute.
- Ministerio de Hacienda. (2024). *Análisis del incumplimiento tributario: exploración de brechas de cumplimiento al 2021*.
- Ministerio de Hacienda, Banco Central y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2018). *Estimación del incumplimiento tributario en la República Dominicana*.
- Motta Café, R., Yarygina, A. y Escalante, L. (2024). Leveraging data to improve tax compliance for micro and small firms: evidence from Brazil. *Working Paper* (IDB-WP-1590). Banco Interamericano de Desarrollo.

- Oficina Tributaria de Australia. (2025, 3 de noviembre). *Methodology for estimating high wealth income gap*. <https://www.ato.gov.au/about-ato/research-and-statistics/in-detail/tax-gap/a-h-tax-gaps/high-wealth-income-tax-gap/methodology>
- Organismo Canadiense de Renta. (2018). *International Tax Gap and Compliance Results for the Federal Personal Income Tax System*.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2017). *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g77afa-en>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2024). *OECD Handbook on the Compilation of Household Distributional Results on Income, Consumption and Saving in Line with National Accounts Totals*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5a3b9119-en>
- Organización Internacional del Trabajo. (2025). *Panorama Laboral 2025: América Latina y el Caribe*.
- Peredo, G. (2026). *La inteligencia artificial en las administraciones tributarias: recomendaciones para implementarla* (LC/MEX/TS.2026/1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Reino Unido. (2025). *Measuring tax gaps 2025 edition: tax gap estimates for 2023 to 2024*. <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>
- Reyes-Tagle, G., Calijuri, M., Santín, O., Roca, C., Cadena, L. F., Barraza Luengo, F. y Marinkovic Febré, E. (2021). Transformación digital en las administraciones tributarias de América Latina: el caso de Chile. *Documento para Discusión* (IDB-DP-885). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Salazar X., J. M. y Chacaltana, J. (2018). La informalidad en América Latina y el Caribe: ¿por qué persiste y cómo superarla? En J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (Eds.), *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*. Organización Internacional del Trabajo.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2026). *Programa de Regularización Fiscal 2026*. <https://www.sat.gob.mx/minisitio/RegularizacionFiscal/RegularizacionFiscal/index.html>
- Secretaría Federal de Impuestos Internos. (2024, 5 de septiembre). *Receita Federal desenvolve tecnologia inovadora capaz de ampliar a detecção de fraudes e ilegalidades tributárias e aduaneiras*. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/receita-federal-desenvolve-tecnologia-inovadora-capaz-de-ampliar-a-deteccao-de-fraudes-e-ilegalidades-tributarias-e-aduaneiras>
- Servicio de Administración Tributaria. (2025). *Plan Maestro 2025*. <https://www.gob.mx/sat/documentos/plan-maestro-2025-enero-2025>
- Servicio de Impuestos Internos de Chile. (2025a, 17 de abril). *SII presenta versión revisada de estudio de brechas de cumplimiento tributario en IVA y en el Impuesto a la Renta*. <https://www.sii.cl/noticias/2025/170425noti01aav.htm>
- Servicio de Impuestos Internos de Chile. (2025b). *Temáticas y estrategias: Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario*.
- Servicio de Impuestos Internos de Chile. (2025c, 9 de diciembre). *SII pone foco en 63 contribuyentes que registran pagos en sus cuentas financieras en el exterior por más de \$1,5 billones, sin incorporarlos en sus declaraciones anuales de Renta*. <https://www.sii.cl/noticias/2025/091225noti01pcr.htm>
- Servicio de Impuestos Internos de los Estados Unidos. (2024). *Tax Gap Projections for Tax Year 2022*.
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (2024). *Plan de Gobierno Digital 2025-2027*.
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (2025). *Informe de gestión por resultados: año 2024*.
- Torgler, B. (2005). Tax morale in Latin America. *Public Choice*, 122(1/2), 133–157.
- Törmälehto, V.-M. (2019). Reconciliation of EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) data and national accounts. *Statistical Working Papers* (KS-TC-19-004-EN-N). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Vallés Giménez, J. y Zárate Marco, A. (2026). Estimación de la brecha fiscal (*tax gap*) en el IRPF, 2003-2022. *Estudios sobre la Economía Española* (2026/03). Fedea.
- World Inequality Lab. (2025). *Distributional National Accounts Guidelines: Methods and Concepts Used in the World Inequality Database*.
- Yarygina, A., Iketani, E., Martínez, A. y Tiburcio, E. (2025). Massive regularization for effective tax payment: evidence from Brazil. *Working Paper* (IDB-WP-1621). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Zwijnenburg, J., Bournot, S., Grahn, D. y Guidetti, E. (2021). Distribution of household income, consumption and saving in line with national accounts: methodology and results from the 2020 collection round. *OECD Statistics Working Papers* (2021/01). OECD Publishing.

Anexo II.A1

Metodología para la estimación del incumplimiento del impuesto sobre la renta de personas físicas

A. Ajustes del ingreso informado en las encuestas de hogares

1. Función de ajuste

Sea $q_i \in [0, 1]$ la posición de la persona i en la distribución acumulada ponderada del ingreso, y $k \geq 0$ el parámetro de forma. El ingreso ajustado se define como:

$$y_i^* = y_i \cdot \lambda(q_i) = y_i \cdot (1 + \varepsilon \cdot q_i^k) \quad (1)$$

donde ε es el factor de exceso, calibrado analíticamente para satisfacer la restricción agregada:

$$\sum_i w_i \cdot y_i^* = Y^{CN} \quad (2)$$

siendo w_i el factor de expansión de la encuesta e Y^{CN} el agregado de cuentas nacionales. Despejando:

$$\varepsilon = \frac{Y^{CN} - \sum_i w_i y_i}{\sum_i w_i y_i q_i^k} \quad (3)$$

Cuando $k = 0$, $\lambda(q_i) = 1 + \varepsilon$ para todo i (ajuste proporcional uniforme). A medida que k aumenta, el ajuste se concentra en los percentiles superiores.

2. Simulación de Montecarlo

En cada iteración $j = 1, \dots, N$, se extrae $k_j \sim U[k_{min}, k_{max}]$, se calcula ε_j según la expresión anterior, y se obtiene la distribución ajustada $\{y_i^{*(j)}\}$. El procedimiento emplea un muestreo adaptativo en dos fases: una fase piloto con rango amplio de k para hallar la región de parámetros factibles, seguida de una fase principal con rango refinado.

a) Sueldos y salarios

Para cada escenario, se ajusta el ingreso bruto de los asalariados, con variables de la encuesta alineadas con el concepto de sueldos y salarios (D.11) en las cuentas nacionales. En el Uruguay, las cuentas nacionales solo informan las remuneraciones de asalariados (D.1), que incluyen las contribuciones sociales de los empleadores. Como la encuesta de hogares registra el salario líquido, fue necesario calcular el bruto a partir del neto antes del ajuste, invirtiendo las contribuciones a la seguridad social (de empleados y empleadores) y, cuando correspondía, las retenciones por el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF).

Con los ingresos ajustados, se calcula la recaudación potencial del impuesto a la renta T_j , aplicando la legislación vigente a los asalariados formales identificados en la encuesta. Esta se compara con las retenciones efectivamente observadas. La lógica es que el ajuste distributivo debe generar, en el caso de los trabajadores formales, una recaudación coincidente con la observada.

Se descarta todo escenario cuya recaudación potencial sea inferior a la recaudación por retenciones a asalariados efectivamente observada. Los escenarios válidos reciben un peso proporcional a una función de núcleo (*kernel*) exponencial unilateral, que penaliza progresivamente a aquellos que generan un mayor exceso de recaudación potencial.

b) Ingreso por cuenta propia

Para cada escenario, se ajusta el ingreso bruto de los trabajadores por cuenta propia o empleadores, con una variable de la encuesta alineada con el concepto de ingreso mixto bruto (B.3b) en cuentas nacionales.

Después, se calcula la concentración del ingreso en el decil superior. Se ponderan los escenarios mediante una función de núcleo gaussiano con un punto de referencia derivado de las cuentas nacionales distributivas de Eurostat (2025) (50%)⁸.

En algunos casos, la encuesta ya muestra una concentración del decil superior significativamente mayor que el valor de referencia. En estas situaciones, el procedimiento de Montecarlo no puede reducir la concentración hacia la meta, ya que la función de ajuste es monótona creciente y solo incrementa los ingresos.

c) Estimación puntual

La estimación puntual se obtiene como la mediana ponderada del parámetro de forma k sobre el conjunto de escenarios válidos, utilizando los pesos ω_j . Los percentiles 25 y 75 proporcionan el intervalo de incertidumbre.

B. Microsimulación tributaria y cálculo del incumplimiento

1. Microsimulación tributaria

Para cada país, se construye un modelo de microsimulación que replica la legislación del IRPF vigente en el año fiscal analizado. Los principales componentes son: ingreso bruto, deducciones y créditos, regímenes simplificados y declaración familiar.

a) Ingreso bruto

En el caso de los asalariados, el ingreso bruto se calcula a partir del salario bruto mensual, incluidos los ingresos por compensación legalmente establecidos (lo que incluye los aguinaldos, cuando corresponda). A los efectos del cálculo, para los asalariados informales, la base gravable corresponde al valor informado en la encuesta. La microsimulación no intenta imponer una formalización completa. Para los trabajadores por cuenta propia, se utiliza directamente el ingreso informado en la encuesta, que en general refleja las ganancias netas de su actividad. En los casos en

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/database>

que es necesario, el ingreso bruto se calcula aplicando un factor de ajuste basado en la relación en las cuentas nacionales entre el ingreso mixto bruto y la producción del sector de los hogares.

b) Deducciones y créditos

Se modelan las deducciones aplicables según la legislación de cada país (véase el cuadro II.A1.1). Las deducciones se aplican para estimar la base gravable antes de la aplicación de la escala de tasas; los créditos se aplican contra la obligación tributaria resultante.

Cuadro II.A1.1

América Latina (6 países): tratamientos tributarios considerados en los ejercicios de microsimulación

País	Tratamiento tributario
Costa Rica	<p>Créditos</p> <p>Hijos menores de 18 años; hijos de 18 a 25 años que sean estudiantes; cónyuge.</p> <p>Tratamientos especiales</p> <p>Para contribuyentes mixtos: exención para personas físicas con actividades lucrativas, reducida según el uso previo para ingresos salariales; los créditos se imputan primero a ingresos del trabajo, y el excedente se imputa a ingresos independientes.</p>
Honduras	<p>Renta exenta</p> <p>Aguinaldo y decimocuarto mes hasta diez salarios mínimos; docentes; mayores de 65 años con ingresos menores o iguales a 350.000 lempiras.</p> <p>Deducciones</p> <p>40.000 lempiras por gastos de educación y salud; 80.000 lempiras para personas mayores de 65 años; contribuciones sociales.</p> <p>Crédito</p> <p>30.000 lempiras para las personas de 60 años y más.</p>
Panamá	<p>Renta exenta</p> <p>Actividades agropecuarias, si las ventas son inferiores a 350.000 balboas.</p> <p>Deducciones</p> <p>Intereses hipotecarios (tope de 15.000 balboas, al cónyuge de mayor ingreso); gasto en salud para las personas que cumplan los requisitos (como criterio de modelación, ante la ausencia de datos sobre gastos en salud en la encuesta, se utiliza como aproximación el gasto directo en salud per cápita estimado por la Organización Mundial de la Salud (OMS^a); a partir de 2019, gastos escolares de 3.600 balboas por dependiente, el tope establecido en la normativa tributaria (como criterio de modelación, ante la ausencia de datos sobre gastos educativos en la encuesta, se imputa el monto máximo deducible a los dependientes que asisten a escuelas privadas; no se modela el gasto de los estudiantes de escuelas públicas por falta de datos confiables sobre el gasto directo de los hogares en educación pública); 800 balboas por cónyuge dependiente.</p>
Perú	<p>Deducciones</p> <p>Fija de siete unidades impositivas tributarias (UIT); adicional para alquiler, salud y restaurantes, del 30% en cada caso (estas tres categorías tienen un tope conjunto de tres UIT); costo presunto del 20% en la cuarta categoría (tope de 24 UIT).</p>
Uruguay	<p>Deducciones</p> <p>Contribuciones sociales; por hijos, 20 bases de prestaciones y contribuciones (BPC) anuales por cada hijo menor de edad a cargo (26 BPC anuales por cada hijo menor o mayor de edad con discapacidad a cargo), tasa de deducción del 10% o el 8% según ingresos; por pagos hipotecarios, hasta 36 BPC.</p> <p>Crédito</p> <p>Alquiler: 6% anual (tope de obligación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)).</p>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

^a Organización Mundial de la Salud. (2026). *Out-of-pocket expenditure (OOP) per capita in US\$*. Observatorio Mundial de la Salud. [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/out-of-pocket-expenditure-\(oop\)-per-capita-in-us](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/out-of-pocket-expenditure-(oop)-per-capita-in-us).

c) Regímenes simplificados

Se identifican los potenciales beneficiarios de regímenes simplificados. Estos trabajadores se excluyen de la estimación de la recaudación potencial del IRPF.

i) Perú

Se consideran contribuyentes potenciales de cuarta categoría los trabajadores independientes no agrícolas cuya ocupación principal corresponde a servicios

independientes (Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO) 2015, dos dígitos). El régimen óptimo se determina comparando la carga tributaria en la cuarta categoría con la aplicable en el Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS) o el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER), cuando corresponda. Los profesionales universitarios y directivos quedan excluidos por ley; para el resto, la inclusión depende de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU) y del ingreso anual. Si en virtud del NRUS o el RER se obtiene un impuesto más bajo, se asume esa elección; los demás conforman la base de cuarta categoría.

ii) Uruguay

La inclusión como beneficiario de los regímenes simplificados se define en función de los ingresos, el empleo por cuenta propia y la actividad principal. Se restringe a los trabajadores por cuenta propia con ingresos anuales inferiores a 305.000 unidades indexadas (UI). Según el código de la CIIU, se determina si cumplen los requisitos para el monotributo, aplicable solo a un conjunto acotado de actividades.

Para el resto de los trabajadores independientes que quedan por debajo el umbral, la aplicación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) mínimo se determina por exclusión, descartándose las actividades agropecuarias, los servicios profesionales personales y ciertas actividades comerciales excluidas por normativa. Los demás trabajadores por cuenta propia con actividades empresariales se clasifican como posibles beneficiarios.

Estos contribuyentes quedan excluidos del IRPF por ingresos independientes, aunque los ingresos salariales, cuando existan, sí se incluyen.

d) Declaración conjunta de cónyuges

En el Uruguay existe la opción de tributar el IRPF como núcleo familiar mediante una declaración conjunta. Al poder comparar la obligación tributaria individual con la familiar, los contribuyentes pueden elegir la opción más conveniente, de modo de minimizar la carga impositiva para el núcleo familiar.

En Panamá, los cónyuges pueden optar por presentar una declaración conjunta, lo que otorga una deducción adicional de 800 balboas. Sin embargo, la acumulación de los ingresos de ambos cónyuges en una sola base imponible generalmente se traduce en una mayor carga tributaria. Por ello, la declaración conjunta solo es conveniente cuando el cónyuge con menores ingresos percibe rentas muy bajas. En el modelo, se compara la obligación tributaria bajo ambas modalidades para cada hogar y se asigna la opción que minimiza la carga impositiva del núcleo familiar.

2. Estimación de incumplimiento

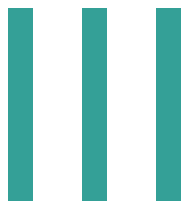
El incumplimiento tributario estimado para cada escenario se define como:

$$G_j = 1 - \frac{T^{obs}}{T_j} \quad (4)$$

La estimación central corresponde a la mediana ponderada de G_j y el intervalo, a los percentiles 25 y 75. En el caso de los asalariados, G_j está acotado inferiormente por 0 por construcción (restricción de rechazo). En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la recaudación potencial se estima a partir de los ingresos ajustados por cuentas nacionales sin una restricción de recaudación análoga, por lo que, en principio, son posibles valores negativos de G_j e indicarían que la encuesta ajustada genera menos recaudación que la observada.



CAPÍTULO



Gastos tributarios orientados a objetivos sociales: análisis comparado de 12 países de América Latina

Introducción

- A. Gastos tributarios orientados a objetivos sociales: marco conceptual
- B. Enfoque metodológico para el estudio de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales
- C. Identificación de los principales gastos tributarios orientados a objetivos sociales en países seleccionados de América Latina
- D. Estimación del costo fiscal de los principales gastos tributarios orientados a objetivos sociales
- E. Conclusiones y recomendaciones para fortalecer la gobernanza de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales

Bibliografía

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe atraviesan un proceso de profundas transformaciones económicas, sociales y demográficas, en un contexto internacional caracterizado por una gran incertidumbre comercial, tensiones geopolíticas y desafíos mundiales relacionados con el cambio climático y la transición hacia modelos de desarrollo más sostenibles. Esto incide de manera directa en las economías de la región y condiciona sus posibilidades de crecimiento, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la capacidad de los Estados para responder a las demandas sociales de la población.

Para hacer frente a estos desafíos, es necesario avanzar hacia marcos de política más integrales, coherentes y coordinados, respaldados por instituciones sólidas capaces de garantizar su continuidad en el tiempo y gestionar los conflictos distributivos. En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha subrayado la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para impulsar un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, que combine crecimiento económico, mayor igualdad y sostenibilidad ambiental. Para ello, no solo es necesario ampliar los recursos disponibles, sino también mejorar la calidad del gasto, de los sistemas tributarios y de la intervención pública en general, a fin de garantizar que las políticas fiscales y sociales funcionen de manera articulada y estén alineadas con los objetivos de desarrollo a largo plazo.

En este contexto, adquieren especial importancia el diseño y la utilización eficiente de los instrumentos de política fiscal, en particular aquellos que permiten movilizar recursos y canalizar el apoyo social de manera eficaz, equitativa y transparente, garantizando el acceso universal y de calidad a bienes y servicios esenciales en sectores prioritarios como la salud, la educación, la vivienda, la protección social y el empleo.

Entre los instrumentos fiscales disponibles, los gastos tributarios orientados a objetivos sociales ocupan un lugar relevante en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Estos instrumentos se definen como tratamientos tributarios preferenciales que se apartan del marco impositivo de referencia con el fin de reducir la carga fiscal de determinados contribuyentes, actividades o consumos y se utilizan para apoyar a hogares, personas y sectores considerados prioritarios desde el punto de vista social. Sin embargo, hay poca información sobre su efectividad, impacto distributivo, costo fiscal y coherencia con los objetivos más amplios de política social y desarrollo inclusivo y sostenible en los países de la región.

En este contexto, el análisis sistemático de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales es clave para promover un debate informado sobre su función como instrumento de política pública. En particular, el estudio detallado de estas herramientas permitirá evaluar su eficacia en la reducción de las brechas socioeconómicas y la desigualdad, y en la promoción de la inclusión y el bienestar social. A su vez, al ponderar los costos asociados, también se podría determinar si un gasto tributario orientado a objetivos sociales específicos es el instrumento más adecuado para alcanzar estos objetivos, especialmente en comparación con otras alternativas, como las transferencias directas.

El objetivo de este capítulo es contribuir al debate regional en torno al fortalecimiento de sistemas fiscales y sociales más eficientes, equitativos y sostenibles mediante el análisis comparado de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales en 12 países de América Latina, tanto en lo relativo a su distribución sectorial como a su tipo de incidencia (directa o indirecta), utilizando un enfoque conceptual y metodológico innovador que facilita su identificación, clasificación y cuantificación. Los resultados alcanzados muestran que las renuncias recaudatorias asociadas a los gastos tributarios orientados a objetivos sociales varían significativamente entre países, tanto en

porcentajes del PIB como del gasto tributario total, lo que refleja distintos enfoques sobre su función en la promoción del desarrollo social. Sin embargo, los datos acerca de su efectividad relativa como instrumento de política fiscal continúan siendo muy escasos en los países de la región.

Una gestión más integral y transparente de estos instrumentos es una condición necesaria para mejorar la calidad de las políticas fiscales y sociales, ampliar el espacio fiscal y fortalecer la legitimidad de las reformas tributarias en contextos de alta desigualdad y restricciones presupuestarias. Al hacer hincapié en los procesos de análisis y evaluación periódica, se procura fortalecer la gobernanza de los gastos tributarios con orientación social en los países de la región.

Este capítulo se divide en cinco secciones además de esta introducción. En la primera sección se presenta el marco conceptual, incluidas una definición y delimitación de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales, así como un examen de los principales marcos de clasificación del gasto social. En la segunda sección se describe el enfoque metodológico utilizado para el estudio de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales y se detallan los criterios de identificación, clasificación y análisis adoptados. En la tercera sección se analizan los principales gastos tributarios orientados a objetivos sociales vigentes en 12 países latinoamericanos, teniendo en cuenta su distribución por sector de gasto público, tipo de impuesto y beneficio tributario, y tipo de incidencia. En la cuarta sección se presenta la estimación del costo fiscal de los principales gastos tributarios detectados y analizados. En la quinta y última sección, se ofrece una serie de comentarios finales y reflexiones en materia de política orientada a fortalecer el diseño, la evaluación y la gobernanza de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales en los países de la región.

A. Gastos tributarios orientados a objetivos sociales: marco conceptual

1. Definición y alcance

A través de los instrumentos de política fiscal —como el gasto público y los sistemas tributarios, que incluyen incentivos y beneficios fiscales—, los gobiernos buscan contribuir a diversos objetivos económicos y sociales, como mejorar la eficiencia de la asignación de recursos, promover una distribución más equitativa del ingreso, estabilizar la economía y fomentar un crecimiento sostenible, productivo e inclusivo.

Además de recaudar recursos para financiar el gasto público, los sistemas tributarios se utilizan como instrumentos de política económica, social y ambiental. La aplicación de impuestos o tratamientos tributarios preferenciales puede complementar o reforzar las acciones del gasto público, orientando el comportamiento de los agentes económicos con fines de interés público y apoyando a sectores específicos, lo que plantea múltiples desafíos.

En este sentido, el gasto tributario se define como los ingresos que el Estado deja de percibir debido a la aplicación de tratamientos tributarios diferenciales a empresas o personas con el fin de alcanzar determinados objetivos de política pública, lo que reduce la carga tributaria de algunos contribuyentes en comparación con un sistema tributario de referencia (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oxfam Internacional [CEPAL y Oxfam Internacional], 2019). En general, este marco normativo corresponde a la legislación y reglamentación tributaria aplicable a la mayoría de los contribuyentes de cada país, mientras que los tratamientos identificables pueden

adoptar la forma de exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, créditos fiscales o diferimientos impositivos, y abarcar distintos tipos de impuestos.

En este capítulo, los gastos tributarios orientados a objetivos sociales se definen como el conjunto de recursos que el Estado deja de percibir a través de tratamientos tributarios preferenciales otorgados a determinados contribuyentes o sectores con el propósito, directo o indirecto, de reducir las desigualdades, incentivar la provisión privada de prestaciones sociales o apoyar a las personas y los hogares en situaciones que afectan su bienestar o implican riesgos sociales. En este sentido, los instrumentos que aquí se denominarán “gastos tributarios orientados a objetivos sociales” se vinculan principalmente con los ámbitos de protección social, educación, salud, vivienda y servicios comunitarios, así como con actividades recreativas, cultura y religión cuando tienen un componente de bienestar social¹.

Con estos instrumentos se busca contribuir al bienestar general, aumentar la equidad y mejorar la calidad de vida de la población, complementando el gasto público social que financia directamente estos ámbitos. Pueden dirigirse tanto a personas y hogares —por ejemplo, mediante deducciones o créditos fiscales por los gastos personales o familiares en educación o salud— como a empresas y organizaciones que proveen bienes y servicios sociales o apoyan alguna de estas áreas prioritarias.

No obstante, como en el caso de otros instrumentos tributarios, la eficacia de estos beneficios depende de su diseño, focalización, aplicación práctica y gobernanza. Las políticas tributarias con fines sociales deben estar respaldadas por criterios claros de elegibilidad, mecanismos de evaluación periódica y una gestión institucional sólida que garantice su sintonía con los objetivos de equidad y eficiencia, así como con otras políticas públicas. Esto es fundamental para atender de manera efectiva a los sectores más vulnerables, reducir las desigualdades y apoyar la provisión privada de prestaciones sociales.

Asimismo, la implementación de beneficios tributarios plantea varios desafíos. La reducción de la carga fiscal en determinados sectores supone la disminución de los ingresos públicos, lo que puede afectar la sostenibilidad fiscal y limitar la capacidad de gasto en áreas prioritarias para el desarrollo. Además, algunos gastos tributarios pueden generar efectos regresivos si sus beneficios se concentran en los contribuyentes de mayores ingresos, lo que compromete la equidad del sistema tributario. Los gastos tributarios pueden incrementar la complejidad de los sistemas fiscales, aumentar los costos de cumplimiento y fiscalización, facilitar la evasión y reducir la transparencia de la política fiscal, así como distorsionar la asignación eficiente de los recursos si no se diseñan adecuadamente.

En términos de eficiencia relativa, el debate acerca de los gastos tributarios como instrumentos orientados a objetivos sociales y su comparación con el gasto público directo ha recibido atención por parte de académicos y responsables de la formulación de políticas desde hace mucho tiempo. En trabajos pioneros en esta materia, Stanley Surrey —a quien se atribuye la denominación de “gasto tributario”— planteaba que los beneficios tributarios, aun cuando estuvieran motivados por objetivos pertinentes como los de índole social, no solían ser más eficaces en función de los costos ni más equitativos que los subsidios directos (Surrey, 1970).

A diferencia del gasto público destinado a programas de transferencias sociales, los gastos tributarios orientados a objetivos sociales no suelen estar sujetos a criterios explícitos de admisibilidad para recibir el apoyo, como comprobaciones de ingresos o patrimonio familiar. En consecuencia, suelen estar disponibles para un amplio conjunto de ciudadanos y beneficiar a diversos estratos de ingreso, lo que limita su capacidad

¹ Los gastos tributarios ambientales constituyen un instrumento similar, orientado a generar efectos positivos en la sostenibilidad ambiental. Véase un análisis más profundo en Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2025a) y Redonda et al. (2025).

de focalización. Por lo tanto, además de suponer una renuncia recaudatoria, los gastos tributarios orientados a objetivos sociales pueden producir resultados ambiguos en términos de progresividad e impacto distributivo, lo que dependerá del diseño del instrumento, la cobertura, el tipo de impuesto y la interacción con otros instrumentos (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1

Incidencia distributiva de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales

Al limitar la base de aplicación de un tributo, los tratamientos tributarios diferenciales, especialmente los concebidos con una finalidad social, suelen tener una serie de consecuencias distributivas que se deben tener en cuenta.

Un estudio reciente sobre los países de la Unión Europea muestra que, aun en los casos en que los gastos tributarios centrados en áreas críticas para el bienestar social (como el empleo, la vivienda, la salud, la educación y el bienestar familiar) resultan progresivos en términos generales, los hogares de menores ingresos tienden a beneficiarse proporcionalmente menos (Turrini et al., 2024). Este impacto puede apreciarse en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, en el que se observan diferencias entre las distintas áreas de intervención pública. Los gastos tributarios relacionados con la familia, que generalmente se centran en los hogares relativamente más grandes y jóvenes, contribuyen a reducir la desigualdad, mientras que los tratamientos relacionados con la vivienda, cuando adoptan la forma de alivios tributarios sobre intereses hipotecarios, tienden a tener el efecto contrario.

Por otra parte, si bien los gastos tributarios del impuesto sobre el valor agregado (IVA) derivados de exenciones o tasas reducidas logran mitigar la habitual regresividad asociada a este impuesto, su efecto redistributivo es limitado en la mayoría de los casos. Esto se debe a que, aun cuando se aplican a bienes esenciales de la canasta básica de consumo, su focalización es menos precisa y terminan por beneficiar también a los hogares de mayor poder adquisitivo. En ambos casos, además, las renunciaciones recaudatorias asociadas a los gastos tributarios orientados a objetivos sociales pueden ser significativas para ambos tributos: según Turrini et al. (2024), en promedio para los países de la Unión Europea, serían equivalentes al 1,2% del producto interno bruto (PIB) en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el 1,1% del PIB en el caso del IVA, respectivamente.

En algunos países de América Latina los informes oficiales sobre gastos tributarios han comenzado a incluir análisis de incidencia distributiva. Por ejemplo, en México, los informes anuales sobre renunciaciones recaudatorias muestran que, en los últimos años, la mayor pérdida fiscal corresponde a los tratamientos preferenciales sobre el IVA, en particular a la tasa cero aplicada a los alimentos. En general, estos suponen una transferencia tributaria para todos los hogares, que beneficia relativamente más a los hogares de menores ingresos. En contraste, en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el análisis sugiere que los deciles de ingresos más altos son los que reciben la mayoría de estos beneficios (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, 2025).

En el informe oficial de gastos tributarios de Costa Rica también se aborda la dimensión distributiva de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales, en particular en relación con la aplicación de una tasa reducida del 1% del IVA (en lugar de la alícuota general del 13%) a los bienes incluidos en una canasta básica de referencia. Si bien se destaca que este gasto tributario contribuye a preservar el acceso de los hogares, especialmente de los primeros deciles de ingreso, a determinados bienes esenciales, también supone una recaudación significativamente menor (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2025). Esto pone de relieve la necesidad de evaluar, en cada caso particular, si los gastos tributarios orientados a objetivos sociales son la alternativa más eficaz en función de los costos para alcanzar dichos fines, en comparación con otras medidas, como los programas de transferencias directas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Turrini, A., Guigue, J., Kiss, Á., Leodolter, A., Van Herck, K., Neher, F., Leventi, C., Papini, A., Picos, F., Ricci, M. y Lanterna, F. (2024). Tax Expenditures in the EU: Recent Trends & New Policy Challenges. *Discussion Paper* (212). Comisión Europea. <http://doi.org/10.2765/651221>; Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. (2025). *Renunciaciones recaudatorias 2025*; Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2025). *Estimación del gasto tributario: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado y otros tributos 2024* [Manuscrito inédito].



Asimismo, pueden existir diferencias entre los costos administrativos de los gastos tributarios y las prestaciones sociales. En general, los primeros resultan menos costosos de administrar, ya que, en principio, no requieren la existencia de arreglos institucionales (burocráticos) encargados de: i) certificar la elegibilidad de los potenciales beneficiarios, ii) articular la provisión de los beneficios sociales asociados a los programas, y iii) controlar y limitar la posibilidad de fraude en su asignación. Sin embargo, también se reconoce que, cuando se opta por la vía de los tratamientos diferenciales, su gestión suele quedar bajo la responsabilidad de entidades u organismos encargados de la recaudación tributaria que no cuentan con la experiencia ni los conocimientos necesarios para una implementación eficaz en función de los costos de diversas medidas con impacto social. Por lo tanto, en la elección del instrumento más adecuado influyen, entre otros factores, la posibilidad de focalización, los costos administrativos y las características específicas de cada país, como la solidez de la administración pública y la distribución inicial del ingreso (Turrini et al., 2024).

Por otra parte, en comparación con el gasto público directo en programas sociales, los gastos tributarios orientados a objetivos sociales presentan un nivel de control, seguimiento y debate público limitado. Mientras que el gasto público debe aprobarse anualmente en el marco del proceso presupuestario (sujeto al escrutinio parlamentario, a la discusión entre distintos actores políticos y sociales y a mecanismos formales de evaluación y rendición de cuentas), los beneficios tributarios suelen establecerse mediante normas cuya vigencia no siempre está definida y, generalmente, quedan fuera del debate presupuestario. Esto reduce su visibilidad y transparencia, dificulta la comparación de su eficacia con la de otras formas de intervención pública y limita la posibilidad de reasignar recursos a iniciativas más eficaces o equitativas.

Más allá de las limitaciones señaladas, el uso de gastos tributarios como instrumentos con incidencia en objetivos sociales también responde, en muchos casos, a consideraciones frecuentes e inherentes al diseño y el debate de la política fiscal en cada país. Por una parte, una vez implementados, los tratamientos tributarios diferenciales son difíciles de reducir o eliminar debido a los intereses de los beneficiarios específicos a los que dan lugar. Además, la introducción o el mantenimiento de tratamientos tributarios diferenciales podría tener mayor viabilidad política que la opción de crear o ampliar programas de gasto público directo, sobre todo en períodos de estrechez fiscal, debido a las mismas diferencias administrativas, legales y de procedimiento indicadas anteriormente.

En definitiva, los gastos tributarios orientados a objetivos sociales pueden constituir una herramienta útil para promover el bienestar social y la equidad, siempre que su diseño e implementación se desarrollen bajo un enfoque de gobernanza sólida, con mecanismos de control y evaluación similares a los que se aplican al gasto público directo, en un marco de transparencia y rendición de cuentas que garantice que su impacto esté alineado con los objetivos sociales y con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

2. Principales marcos de referencia para el análisis del gasto público social

La política fiscal en el ámbito social puede analizarse considerando tanto el gasto público directo, materializado a través de diversos programas sociales, como los beneficios tributarios que los gobiernos otorgan mediante exenciones, deducciones u otros tratamientos preferenciales en los sistemas impositivos. Si bien el presente estudio se centra en el análisis de estos tratamientos diferenciales, es importante examinar previamente los marcos conceptuales existentes para abordar tanto el gasto público social directo como los gastos tributarios orientados a objetivos sociales.

En este sentido, la metodología de la Base de Datos de Gasto Social (SOCX) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) busca analizar las tendencias del gasto social, tanto público como privado, y su composición por programa. Este enfoque define los gastos sociales como la provisión por parte de instituciones públicas y privadas de prestaciones y contribuciones financieras dirigidas a los hogares y a particulares, con el objetivo de proporcionar apoyo en circunstancias que afecten negativamente su bienestar, siempre que la provisión de las prestaciones y contribuciones financieras no constituya un pago directo por un bien o un servicio particular ni un contrato o una transferencia individual (OCDE, 2019, p. 8).

De acuerdo con esta metodología, las prestaciones sociales comprenden tanto prestaciones en efectivo (por ejemplo, pensiones, pagos por licencia de maternidad y pagos de asistencia social) como servicios sociales (por ejemplo, cuidado infantil, de personas mayores y de personas con discapacidad). También se incluyen las reducciones de impuestos con fines sociales (por ejemplo, apoyo fiscal para familias con niños o tratamiento fiscal favorable de las contribuciones a los planes de salud privados) como mecanismo alternativo al gasto público directo. Esto obedece a una particularidad distintiva de la metodología SOCX, que, dado que apunta a cuantificar el gasto social en términos netos, incorpora el efecto del sistema tributario sobre los niveles de gasto social a través de las siguientes vías:

- Imposición directa sobre los ingresos por prestaciones: los gobiernos pueden gravar las transferencias monetarias recibidas por los beneficiarios mediante impuestos sobre la renta o contribuciones a la seguridad social. En tal caso, el impacto efectivo de los recursos sobre los destinatarios del gasto público social resulta menor que el que reflejarían los indicadores de gasto en términos brutos.
- Imposición indirecta sobre el consumo de los receptores de la prestación: los impuestos al consumo reducen la capacidad de los beneficiarios para adquirir bienes y servicios con los ingresos provenientes de las prestaciones sociales.
- Reducciones tributarias para fines sociales: los gobiernos pueden utilizar el sistema tributario como medio directo para lograr metas de desarrollo social. Estas medidas pueden actuar como:
 - sustitutos de las transferencias en efectivo (por ejemplo, créditos fiscales por hijos), o
 - incentivos a la provisión privada de prestaciones sociales (por ejemplo, tratamientos fiscales favorables a las contribuciones o servicios de planes de salud privados o a las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro).

En este marco, la OCDE define las reducciones tributarias para fines sociales como toda reducción, exención, deducción o aplazamiento de impuestos que: i) cumple la misma función de política que los pagos de transferencias, que, de existir, se clasificarían como gasto social, o ii) está destinada a estimular la provisión privada de prestaciones (OCDE, 2019, p. 33). Las reducciones tributarias para fines sociales pueden otorgarse directamente a los hogares o canalizarse a través de empresas empleadoras y fondos privados, que en última instancia benefician a los hogares (por ejemplo, mediante tratamientos fiscales favorables a las prestaciones otorgadas por el empleador a sus empleados o el tratamiento preferencial a los fondos privados de pensiones).

Otro marco conceptual relevante para el análisis del gasto público es el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008, que incorpora la Clasificación de las funciones del gobierno (CFG) entre sus clasificaciones del gasto. Esta clasificación permite analizar el gasto público según las funciones o finalidades a las que se destina y muestra la manera en que los gobiernos desempeñan sus funciones económicas, sociales y ambientales. También permite realizar comparaciones a lo largo del tiempo y entre distintos países (Naciones Unidas, 2001).

La Clasificación de las funciones del gobierno define las categorías funcionales más relevantes del gasto público y constituye un marco analítico para responder a la pregunta “¿para qué se gasta?”. En otras palabras, permite distinguir las políticas públicas a las que contribuyen los recursos presupuestarios y evaluar, entre otros aspectos, la medida en que los gobiernos atienden las demandas sociales a través del gasto público.

De acuerdo con el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2014), la Clasificación de las Funciones del Gobierno clasifica las funciones y los objetivos socioeconómicos de las unidades del gobierno general en diferentes tipos de gasto. Estas funciones se agrupan en diez categorías, cinco de las cuales se consideran en este estudio como parte del gasto tributario orientado a objetivos sociales, a saber: protección social, educación, salud, vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas, cultura y religión². Este enfoque está en consonancia con otras investigaciones recientes en esta materia (véase el recuadro III.2) y con las estadísticas de la CEPAL acerca del gasto público social en los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2025b).

En un estudio reciente, Aliu y Redonda (2025) analizan la interacción entre los gastos tributarios y el gasto público social utilizando la información de la Base Global de Gastos Tributarios. A partir de una muestra de 105 países y más de 25.000 disposiciones, se determinan y sistematizan aquellas clasificables como gasto tributario orientado a objetivos sociales en cinco funciones sociales (vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, cultura y religión, educación y protección social), según la metodología de la Clasificación de las funciones del gobierno.

El estudio muestra un uso generalizado de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales, con costos fiscales significativos que, en promedio, representan más del 1% del producto interno bruto (PIB), el 6% de los ingresos tributarios y el 27% del gasto tributario total a nivel mundial. Los resultados se presentan de forma agregada por grupo de países —según su nivel de ingreso— y por tipo de impuesto, modalidad de gasto tributario y función de política social (sin publicar datos individuales por país). Los principales hallazgos en relación con los gastos tributarios orientados a objetivos sociales son los siguientes:

- En los países de ingresos altos, estos instrumentos predominan en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, principalmente en forma de deducciones, y se concentran en las funciones de protección social y vivienda y servicios comunitarios.
- En los países de ingresos medio-altos, se concentran en el impuesto sobre el valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta de las personas físicas, con exenciones y deducciones vinculadas a la protección social, la salud y la educación.
- En los países de ingresos medio-bajos, se encuentran principalmente en el IVA y el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, en forma de exenciones asociadas a la protección social y la salud.
- En los países de ingresos bajos, se concentran en el IVA y los impuestos aduaneros, con exenciones dirigidas principalmente a la salud y a la función de actividades recreativas, cultura y religión.

En el estudio también se destacan los desafíos relacionados con la medición y el análisis de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales. En comparación con los datos sobre el gasto público directo, el trabajo con información sobre gastos tributarios resulta más complejo debido a los diferentes marcos de referencia, las distintas metodologías y la limitada calidad y disponibilidad de las estadísticas. Asimismo, se subraya la necesidad de diseñar y evaluar cuidadosamente estos instrumentos para garantizar su alineación con los objetivos sociales de los gobiernos y minimizar las consecuencias no deseadas.

Fuente: Aliu, F. y Redonda, A. (2025). Beyond the budget: a global perspective on social spending through tax expenditures. *Social Policy and Society*, 24(2). <http://doi.org/10.1017/S1474746424000435>.

Recuadro III.2
Medición del
gasto tributario
orientado a objetivos
sociales desde una
perspectiva internacional

² Las restantes funciones son: servicios públicos generales, defensa, orden público y seguridad, asuntos económicos y protección del medio ambiente.

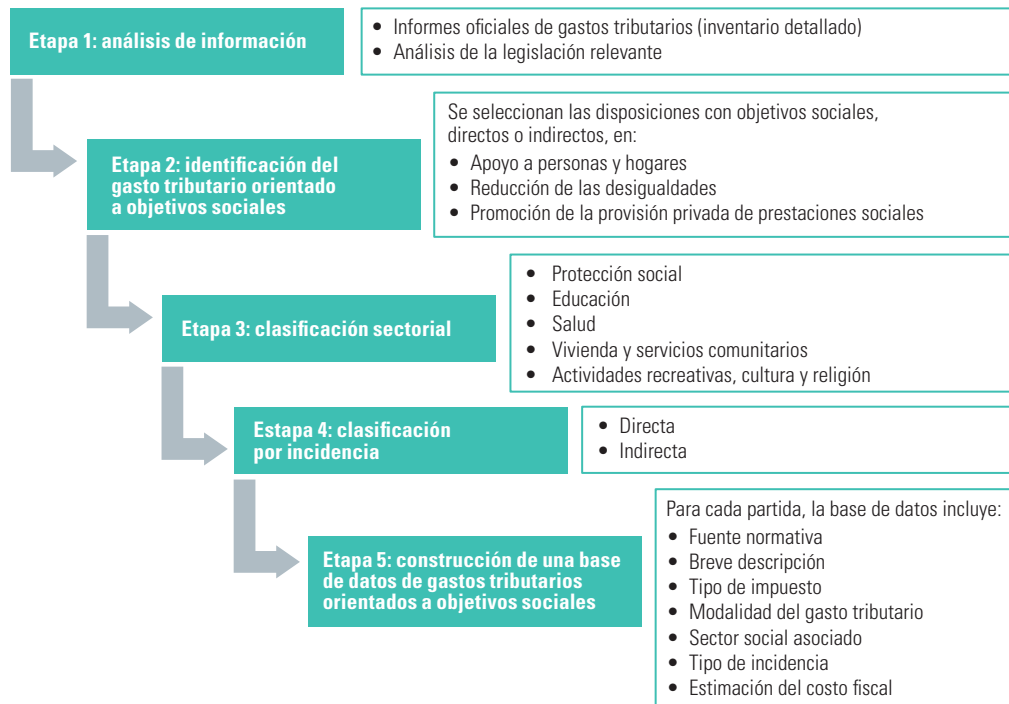
Es importante señalar que, en la aplicación de la Clasificación de las Funciones del Gobierno, los gastos deben clasificarse según la función pública que efectivamente desempeñan en el gobierno, más allá de los fines de política económica o social que los motivan. Así, por ejemplo, un subsidio otorgado a una industria o sector específico no debe registrarse de acuerdo con el objetivo de política que lo justifica —que podría ser preservar el empleo o fortalecer la defensa nacional—, sino conforme a la función económica o social a la que se destina. Este criterio metodológico garantiza una mayor coherencia estadística y facilita la comparabilidad internacional de los datos, al reflejar con mayor precisión las funciones que los gobiernos ejercen mediante sus intervenciones públicas.

B. Enfoque metodológico para el estudio de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales

El análisis de los gastos tributarios con orientación social plantea desafíos metodológicos específicos, que derivan tanto de su propia naturaleza y de su carácter no presupuestario, pues corresponden a renuncias de ingresos fiscales, así como de la heterogeneidad de los diseños normativos, los objetivos a los que apuntan y los niveles de información disponibles en los países de la región. Frente a este escenario, es fundamental contar con un enfoque metodológico sistemático que permita ordenar estos instrumentos, facilitar su comparación, aumentar su transparencia y favorecer su evaluación desde la perspectiva de las políticas públicas. En este capítulo se presenta una metodología innovadora que propone un conjunto de criterios y procedimientos para distinguir, clasificar y analizar los gastos tributarios orientados a objetivos sociales de manera coherente y sentar las bases para su cuantificación, seguimiento y análisis de incidencia.

Este proceso abarca una serie de etapas que los países de la región pueden seguir, adaptándolas a su propio contexto y a la información disponible (véase el diagrama III.1).

Diagrama III.1
Metodología para la identificación y clasificación de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales



En el análisis de información (etapa 1), la principal fuente para distinguir los gastos tributarios orientados a objetivos sociales son los informes oficiales de gastos tributarios publicados por cada país, en los que es importante contar con un inventario detallado de las diferentes disposiciones.

De acuerdo con la disponibilidad y el nivel de desagregación de la información oficial sobre gastos tributarios, en este estudio se han seleccionado 12 países de América Latina³ para determinar, analizar y cuantificar el gasto tributario orientado a objetivos sociales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En los casos en que las descripciones de las medidas tributarias, las referencias legales o los objetivos de política no figuraban en dichos informes o se presentaban de forma incompleta, se consultó la legislación pertinente y otras fuentes oficiales complementarias. Asimismo, se empleó la Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) como referencia inicial para el mapeo de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales y para el diseño y la construcción de una nueva base de datos actualizada de dichos gastos. Además, para contar con la información más actualizada posible, se utilizó el informe de gasto tributario más detallado y reciente disponible en los portales oficiales de cada país en noviembre de 2025, con datos correspondientes a 2024 (excepto en los casos en que, por razones de disponibilidad estadística, se refieren a cifras del ejercicio 2023).

En cuanto al nivel de gobierno, si bien lo ideal sería disponer de información que cubriera el gobierno general, es decir los gastos tributarios orientados a objetivos sociales del gobierno central y de los gobiernos intermedios y locales, la información subnacional sigue siendo limitada en la mayoría de los países de la región, más allá de su especial relevancia en países federales como, por ejemplo, la Argentina o el Brasil. Por esta razón, el presente análisis se limita al nivel de gobierno central.

A partir del inventario de partidas de gasto tributario, el análisis de la legislación relevante y el concepto de gasto tributario orientado a objetivos sociales señalado anteriormente, se realiza la identificación de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales (etapa 2), seleccionando las disposiciones que tengan objetivos sociales, ya sean directos o indirectos. Estas medidas pueden apoyar directamente a personas u hogares en circunstancias que afecten su bienestar o supongan riesgos sociales, buscar reducir las desigualdades o promover la provisión de prestaciones sociales.

Sin embargo, es importante señalar que no todos los tratamientos tributarios preferenciales con finalidad social se clasifican o miden como gastos tributarios (o como una renuncia recaudatoria), pues cada país aplica su propia metodología —incluida la definición de gasto tributario— y cuenta con un marco tributario de referencia propio basado en la respectiva legislación tributaria (enfoque legal). En consecuencia, las cifras y los análisis de los gastos tributarios no son plenamente comparables entre países y, en algunos casos, no incluyen todas las disposiciones con posibles efectos sociales. Por ejemplo, en varios países existen deducciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas destinadas a apoyar a las familias con hijos. Aunque estos beneficios tienen un efecto social evidente y suponen una ayuda financiera para los hogares, suelen considerarse parte de la estructura normal del impuesto y, por lo tanto, no se registran como gasto tributario. Dadas estas diferencias metodológicas entre países, es necesario actuar con cautela al realizar comparaciones internacionales.

³ Debido al elevado nivel de desagregación y detalle en la información sobre los gastos tributarios necesario para realizar este análisis, solo 12 países de América Latina contaban con datos públicos que cumplían los criterios definidos. En consecuencia, no se encontraron ejemplos que permitieran hacer el ejercicio para los países del Caribe.

La siguiente etapa consiste en la clasificación sectorial de este tipo específico de gasto tributario (etapa 3) en cinco categorías principales: i) protección social, ii) educación, iii) salud, iv) vivienda y servicios comunitarios, y v) actividades recreativas, cultura y religión (véase el cuadro III.1), según las definiciones metodológicas de la Clasificación de las funciones del gobierno mencionada anteriormente (FMI, 2014).

Cuadro III.1
Clasificación sectorial y ejemplos relevantes de gastos tributarios orientados a objetivos sociales

Sector	Descripción	Ejemplos
Protección social	Concebidos para dar apoyo a personas y hogares frente a riesgos sociales o situaciones de vulnerabilidad, como enfermedad, discapacidad, vejez, cargas de familia e hijos, desempleo, exclusión social y muerte, en el caso de familiares de personas fallecidas. También se incluyen aquellos destinados a promover el empleo y la capacitación de grupos vulnerables (se excluyen los incentivos al empleo de carácter general o dirigidos a sectores económicos o regiones específicas).	<ul style="list-style-type: none"> – Exoneración del impuesto sobre la renta por discapacidad. – Deducción o crédito por donaciones sociales. – Exención para guarderías y residencias de personas mayores. – Tasa reducida o exención del impuesto sobre el valor agregado (IVA) en productos de la canasta básica. – Exenciones para asociaciones civiles, fundaciones, mutuales, cooperativas y entidades benéficas. – Crédito o deducción del impuesto sobre la renta para promover el empleo de personas pertenecientes a grupos vulnerables.
Educación	Destinados a promover el acceso, la calidad y el financiamiento de la educación en todos los niveles.	<ul style="list-style-type: none"> – Deducción o crédito en el impuesto sobre la renta por gastos educativos. – Exención del impuesto sobre la renta para instituciones educativas. – Deducción o crédito por donaciones a universidades. – Exoneración del IVA a los servicios educativos.
Salud	Orientados a facilitar el acceso a bienes y servicios de salud, como atención médica y hospitalaria, medicamentos, seguros, programas de prevención y equipamiento médico.	<ul style="list-style-type: none"> – Tasa reducida de IVA para medicamentos y prestaciones médicas. – Deducción en el impuesto sobre la renta por seguros de salud o gastos médicos. – Tasa cero de IVA en la importación de productos farmacéuticos.
Vivienda y servicios comunitarios	Vinculados a la construcción, adquisición, acceso o mejora de viviendas y al desarrollo de infraestructura y servicios comunitarios básicos, como agua y saneamiento.	<ul style="list-style-type: none"> – Exención del IVA por intereses hipotecarios. – Exención por alquiler de inmuebles (IVA, impuesto sobre la renta). – Alícuota reducida del IVA para la construcción de viviendas. – Deducción del impuesto sobre la renta por créditos hipotecarios.
Actividades recreativas, cultura y religión	Dirigidos a fomentar la participación en actividades culturales, deportivas, recreativas o religiosas, así como el equipamiento y mantenimiento de la infraestructura y los servicios asociados.	<ul style="list-style-type: none"> – Exenciones o tasas reducidas del IVA para libros, diarios, revistas, entre otros. – Tasas reducidas o exenciones para espectáculos, actividades culturales y deportivas. – Crédito por donaciones con fines deportivos. – Exenciones para instituciones religiosas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nota: Los gastos tributarios relacionados con las actividades de investigación y desarrollo científico se incluyen e imputan en algunos de los principales sectores sociales especificados.

La clasificación de cada medida se realizó a partir de la descripción contenida en las fuentes oficiales, atendiendo al sector o a la actividad que se apoya efectivamente a través de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales, más allá del objetivo principal declarado. De este modo, entre otros ejemplos relevantes (véase el cuadro III.1), una deducción en el impuesto sobre la renta por donaciones a hospitales no se clasifica según el objetivo principal de política que la justifica —que podría ser la reducción del desempleo o la promoción del empleo en instituciones médicas—, sino en función del sector social al que se destina esta rebaja tributaria, que en este caso corresponde al ámbito de la salud, ya que es la actividad que recibe el apoyo financiero. Esta clasificación no tiene en cuenta el impacto social real ni la eficacia de estos instrumentos en los sectores sociales mencionados, ya que dicho análisis requeriría evaluaciones específicas que exceden el alcance del presente capítulo.

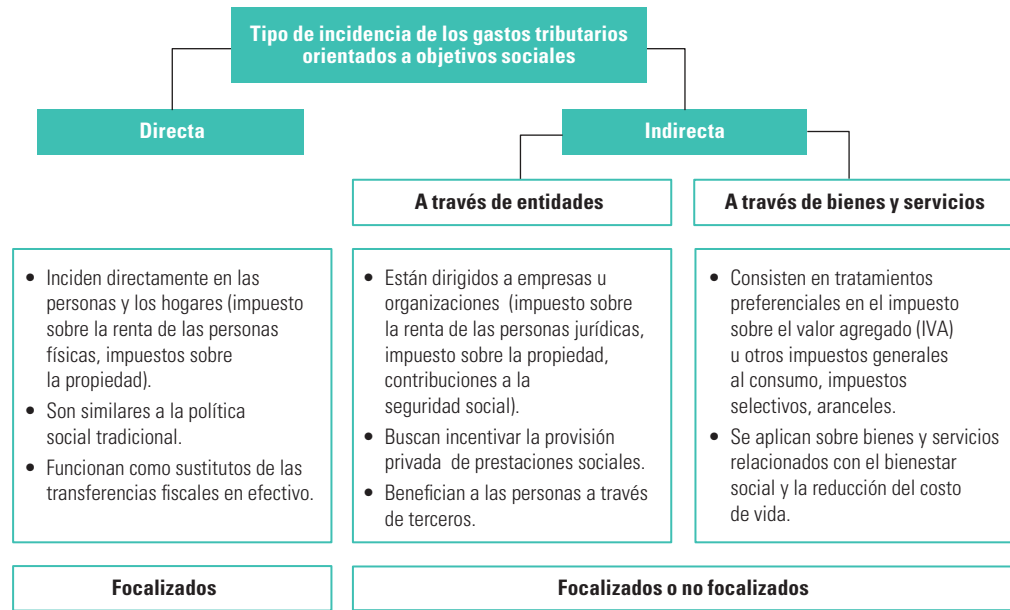
Es importante contar con una clasificación de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales según el tipo de incidencia sobre el beneficiario (etapa 4). En particular, estas medidas pueden canalizarse de dos maneras diferentes, que se traducen en:

- i) Incidencia directa, en forma similar a la política de gasto público social, ya que funcionarían como sustitutos de las transferencias fiscales en efectivo⁴, con el claro objetivo de asegurar que los instrumentos tributarios aplicados respeten los principios de equidad y capacidad contributiva y, por otra parte, potencien el impacto redistributivo de la política fiscal en su conjunto. Algunos ejemplos de ello son los créditos fiscales por hijos o las deducciones por gastos en educación, salud o vivienda, que a menudo se contemplan en el impuesto sobre la renta de las personas físicas de los distintos países.
- ii) Incidencia indirecta, en referencia a aquellos gastos tributarios orientados a objetivos sociales que no se les conceden a las personas u hogares a título individual, sino a través de su inclusión y participación en la sociedad en la que se desenvuelven—incluido el mercado de trabajo— o bien en virtud del consumo de bienes y servicios específicos que realizan en dicho entorno. En consecuencia, aunque no necesariamente, estas disposiciones pueden focalizarse de manera parcial en un grupo social determinado. En este sentido, se distinguen dos casos:
 - **Gastos tributarios que se aplican a través de entidades (empresas u organizaciones)**, con la intención de influir en la oferta incentivando la provisión privada de prestaciones sociales o el apoyo de estas instituciones a sus empleados, hogares o sectores sociales. Asimismo, también a través de estos intermediarios, pueden apuntar a fomentar la producción privada de bienes o servicios de interés social. Esto incluye, por ejemplo, deducciones o créditos en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas por donaciones con fines sociales, incentivos al empleo de grupos vulnerables o exenciones del impuesto sobre la renta para instituciones educativas o de salud, así como el fomento de las actividades culturales desarrolladas por entidades del sector privado, entre otras.
 - **Gastos tributarios implementados a través de bienes y servicios**, que se centran principalmente en impuestos indirectos—como el IVA, los impuestos selectivos o los aranceles— que apuntan a atenuar el impacto generalmente regresivo asociado a estos tributos incidiendo en la demanda para mejorar el bienestar general de la población, aunque, idealmente, haciendo hincapié en los sectores más vulnerables. Entre ellos se encuentran las exenciones o las tasas reducidas para productos de la canasta básica, servicios educativos y de salud, medicamentos o alquileres de vivienda, entre otros (véase el diagrama III.2).

Si bien las medidas con incidencia directa brindan un apoyo directo a las familias o las personas beneficiarias, su impacto social debería evaluarse cuidadosamente caso por caso. Esto se debe a que, sobre todo en los países de América Latina y el Caribe, los contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas suelen concentrarse mayoritariamente en los tramos de ingresos medios y altos, mientras que los mínimos no imponibles dejan fuera de alcance a una proporción significativa de la población (Cetrángolo et al., 2023). En este contexto, estos tratamientos tributarios preferenciales no solo reducen la recaudación efectiva, sino que también pueden debilitar el carácter progresivo del impuesto.

⁴ En la práctica, funcionarían como sustitutos “imperfectos o aproximados”, debido a la existencia de evasión e informalidad y a la menor focalización efectiva.

Diagrama III.2
Clasificación de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales según el tipo de incidencia



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En el caso del primer grupo de medidas con incidencia indirecta a través de intermediarios, dirigidas a empresas u otras instituciones, también es importante analizar su eficacia e impacto social, pues los beneficios fiscales se canalizan a través de estos actores y solo repercuten de manera indirecta en las personas y los hogares en el sector social de que se trate.

En el caso de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales con incidencia indirecta a través de bienes y servicios, si bien su objetivo puede ser mitigar el carácter regresivo de los principales impuestos indirectos y aliviar la carga sobre los hogares más vulnerables, las personas con mayores recursos reciben, en términos absolutos, una parte significativa del beneficio, lo que pone de relieve las dudas sobre la eficacia de estos instrumentos. Por ello, su impacto distributivo final debería analizarse, evaluarse y compararse con el de otras políticas públicas alternativas.

Por último, a partir de la información recopilada, se construye una base de datos específica (etapa 5) que incluye, para cada partida seleccionada, la fuente normativa, una breve descripción, el tipo de impuesto, la modalidad del gasto tributario, el sector social asociado, el tipo de incidencia y, cuando el país lo cuantifica, la estimación del costo fiscal correspondiente.

Es importante señalar que se busca que esta novedosa metodología sea reproducible y adaptable a los informes y la cuantificación de los gastos tributarios que elaboran los distintos países de la región. Además, la posibilidad de clasificar los tratamientos diferenciales de acuerdo con su finalidad mejoraría la cantidad y la calidad de la información disponible y facilitaría la implementación de evaluaciones *ex ante* y *ex post*, al brindar mayor claridad y precisión sobre los beneficios y los costos asociados a estos instrumentos. Esto se aplicaría sobre todo al conjunto de gastos tributarios orientados a objetivos sociales, pero podría extenderse a otros objetivos de política pública, como la sostenibilidad ambiental, la innovación tecnológica, la promoción de sectores estratégicos, el desarrollo productivo y territorial, entre otros.

C. Identificación de los principales gastos tributarios orientados a objetivos sociales en países seleccionados de América Latina

1. Análisis por sector funcional del gasto social

A partir de la nueva base de datos elaborada con información procedente de los informes oficiales de gastos tributarios, se encontraron 543 disposiciones de gastos tributarios orientados a objetivos sociales en los 12 países analizados. La distribución entre sectores muestra que los instrumentos tributarios con fines sociales utilizados en la región se orientan principalmente a la protección social, seguida de la promoción cultural, la vivienda y los servicios comunitarios, la salud y la educación.

Los gastos tributarios orientados a objetivos sociales se concentran principalmente en la función de protección social, que representa el 46% del total (véase el cuadro III.2). Esto refleja la importancia de las medidas orientadas a apoyar a los hogares y los grupos vulnerables mediante beneficios fiscales relacionados con la seguridad social, la asistencia y la inclusión. En segundo lugar, se destacan las actividades recreativas, cultura y religión (20%), en las que se incluyen incentivos para promover el acceso a bienes y servicios culturales y deportivos. El sector de vivienda y servicios comunitarios representa el 13%, con medidas que buscan facilitar el acceso a la vivienda o mejorar las condiciones urbanas. Por otra parte, el ámbito de la salud alcanza el 11% de la cantidad total de disposiciones tributarias sociales e incluye beneficios fiscales relacionados con la atención médica, la prevención sanitaria y la compra de medicamentos. Por último, un 10% se concentra en la educación y se refiere a tratamientos preferenciales destinados a instituciones de enseñanza o al gasto de los hogares en educación.

País	Año	Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Actividades recreativas, cultura y religión	Total
Argentina	2024	12	3	6	4	8	33
Brasil	2024	37	12	13	6	33	101
Chile	2024	27	11	3	10	9	60
Costa Rica	2023	16	1	3	3	-	23
Ecuador	2024	50	5	5	4	10	74
Honduras	2024	8	2	2	-	4	16
México	2024	25	3	7	8	8	51
Nicaragua	2024	17	3	3	3	1	27
Paraguay	2023	5	6	4	4	5	24
Perú	2023	14	2	3	3	10	32
República Dominicana	2024	14	5	2	3	10	34
Uruguay	2024	24	4	8	21	11	68
Total		249	57	59	69	109	543
Porcentaje del total		46	10	11	13	20	100

Cuadro III.2
América Latina
(12 países): disposiciones sobre gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por sector, 2024 o información más reciente
(En número de disposiciones y porcentajes del total)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2025). *Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe*. <https://www.ciat.org/gastos-tributarios>; e informes oficiales de gastos tributarios.

En particular, los gastos tributarios relacionados con el ámbito de la protección social son más numerosos en el Brasil y el Ecuador, donde se registraron principalmente en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas y de las personas físicas, aunque también en los impuestos generales al consumo. No obstante, en todos los países de la muestra se observa una prevalencia de medidas relacionadas con la protección social que corresponden principalmente a estos tres tipos de tributos.

La mayoría de las disposiciones relacionadas con la protección social se refieren a exenciones en el impuesto sobre la renta aplicado a instituciones benéficas, tratamientos preferenciales para donaciones con fines sociales y deducciones por prestaciones sociales otorgadas por las empresas a sus trabajadores, o por la capacitación o contratación de personas con discapacidad, jóvenes, mujeres u otros grupos vulnerables. Por ejemplo, en el Brasil se permite que las empresas accedan a deducciones por programas de alimentación para sus trabajadores, así como por las contribuciones voluntarias destinadas a financiar planes de prestaciones complementarias similares a la seguridad social.

Por otra parte, en Chile existe un crédito tributario por capacitación ocupacional que permite a las empresas descontar los gastos asociados a programas de capacitación laboral realizados en el país del impuesto de primera categoría⁵. En el Ecuador se ofrecen deducciones adicionales por la contratación de personas con discapacidad, jóvenes, mujeres, trabajadores de los sectores de la construcción y la agricultura, o personas que hayan cumplido una pena privativa de libertad. En México, los empleadores pueden deducir hasta el 53% de las contribuciones que realizan a fondos de pensiones y jubilaciones a favor de sus trabajadores. También existen deducciones adicionales para la contratación de trabajadores de 65 años o más y personas con discapacidad.

En el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, se observan deducciones por gastos familiares y aportes voluntarios previsionales, créditos familiares y exenciones relacionadas con jubilaciones, pensiones por vejez o enfermedad y otras prestaciones de previsión social. Por ejemplo, en la Argentina se contempla una deducción especial por jubilaciones, pensiones, retiros o subsidios originados en el trabajo personal, mientras que en el Brasil existen exenciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas para jubilaciones y pensiones por vejez (declarantes de 65 años o más) o por enfermedad grave o accidente, así como en los seguros pagados en caso de fallecimiento o invalidez. En Costa Rica, se destacan los créditos familiares, que permiten deducir una suma por cónyuge y por cada hijo como crédito del impuesto sobre la renta del trabajador dependiente. De manera similar, en el Ecuador existe una deducción de gastos personales según el número de cargas familiares, que abarca conceptos como vestimenta, educación, alimentación, salud, alquiler e intereses para adquisición de vivienda y pensiones alimenticias, entre otros. En Honduras, las personas mayores de 65 años con una renta bruta de hasta 350.000 lempiras (alrededor de 13.300 dólares) están exentas del impuesto sobre la renta.

En el caso de los gastos tributarios para la protección social vinculados con el IVA (u otros impuestos generales al consumo), se destacan las exenciones o las tasas reducidas aplicables a bienes y servicios de la canasta básica, primas de seguros personales (por fallecimiento o invalidez), servicios de cuidado personal y servicios funerarios. En algunos países también se incorporan disposiciones específicas más focalizadas o personalizadas en el IVA (ya que están orientadas a grupos vulnerables), como la devolución del impuesto a personas con discapacidad y personas mayores o la reducción para beneficiarios de programas de transferencias sociales. En el Ecuador, por ejemplo, las personas con discapacidad y las personas mayores tienen derecho a la devolución del IVA abonado en la compra de bienes y servicios de primera necesidad para uso o consumo personal, siempre que la base imponible mensual no supere el equivalente a dos salarios básicos unificados. En el Uruguay, por otra parte, se aplica una reducción de 22 puntos porcentuales en la tasa del IVA a las operaciones realizadas mediante las tarjetas del programa Tarjeta Uruguay Social.

⁵ El beneficio tiene un máximo equivalente al 1% de las remuneraciones imponibles del personal y solo se aplica si las remuneraciones anuales superan las 35 unidades tributarias mensuales (UTM) (cerca de 2.700 dólares anuales).

En algunos países se aplican exenciones o tasas reducidas en impuestos selectivos o sobre la propiedad vinculados a la protección social, especialmente en relación con la adquisición o la tenencia de vehículos destinados a personas con discapacidad o personas mayores. En el Brasil, por ejemplo, se prevén exenciones del impuesto sobre los productos industrializados (IPI) y del impuesto sobre las operaciones financieras (IOF) en la compra de automóviles por parte de personas con discapacidad⁶. En el Ecuador, se aplica una tasa reducida en el impuesto sobre la propiedad de vehículos motorizados para personas con discapacidad y personas mayores, y se exime del impuesto a los consumos especiales a los vehículos destinados a personas con discapacidad.

Con respecto a los gastos tributarios en el área de la educación, aunque todos los países analizados recurren a este tipo de instrumentos, el Brasil y Chile se destacan por tener un mayor número de disposiciones. En la mayoría de los países, los tratamientos preferenciales se canalizan a través del impuesto sobre la renta (tanto de las personas físicas como jurídicas) y, en todos los casos, existen también gastos tributarios asociados a los impuestos generales sobre bienes y servicios. Entre las principales medidas se encuentran las exenciones en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas aplicables a instituciones educativas, así como las deducciones o créditos fiscales por donaciones destinadas a dichas entidades o a programas educativos. En el impuesto sobre la renta de las personas físicas predominan las deducciones o créditos por gastos en educación del contribuyente o de su grupo familiar. Un caso particular es el de Honduras, donde los docentes en servicio de los niveles primario y secundario, así como de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), están exentos del impuesto sobre la renta respecto de los salarios percibidos en esas instituciones. En cuanto al IVA, se destacan las exenciones o la aplicación de tasas reducidas a los servicios de enseñanza en los 12 países analizados, además de otras medidas que complementan los beneficios tributarios en educación.

En el ámbito de la salud, todos los países otorgan tratamientos preferenciales de impuestos. La mayor cantidad de medidas se observa en el Brasil, el Uruguay, México y la Argentina. La mayoría de los gastos tributarios en salud se relaciona con exenciones o tasas reducidas del IVA, presentes en los 12 países analizados, y abarca principalmente prestaciones médicas y medicamentos. Asimismo, existen deducciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas por gastos médicos, cuotas a planes o seguros de salud y donaciones a instituciones sanitarias. Un caso específico es el de Honduras, donde la deducción permitida por gastos educativos, honorarios médicos, hospitales, medicinas y otros profesionales se duplica para las personas mayores de 65 años, hasta llegar a 80.000 lempiras (alrededor de 3.000 dólares). Las deducciones por donaciones relacionadas con el área de la salud también se aplican al impuesto sobre la renta de las personas jurídicas en algunos países, donde además existen deducciones por seguros médicos para los trabajadores, gastos en servicios de salud para los empleados y exenciones a instituciones del sector de la salud. Por ejemplo, en el Brasil se permite la deducción, como gasto de operación, de los pagos en que incurran las empresas por servicios médicos, odontológicos, farmacéuticos y de asistencia social destinados a todos sus empleados y directivos. De manera similar, en el Ecuador, los empleadores tienen una deducción adicional del 100% por los gastos de seguros médicos privados y de medicina prepaga contratados a favor de sus trabajadores, siempre que la cobertura sea para la totalidad de estos.

Con respecto a los gastos tributarios en el sector de la vivienda y los servicios comunitarios, el mayor número de medidas de este tipo se registra en el Uruguay, Chile y México, aunque están presentes en todos los países. Estas medidas se canalizan principalmente a través del IVA, mediante exenciones sobre el arrendamiento de inmuebles

⁶ Además, la reciente reforma tributaria brasileña (Ley Complementaria núm. 214 de 2025) garantiza alícuotas reducidas en la adquisición de vehículos para personas con discapacidad y mantiene exenciones en el impuesto sobre bienes y servicios y la contribución sobre bienes y servicios.

o de intereses de préstamos para vivienda y alícuotas reducidas o créditos relacionados con la construcción de viviendas o el suministro de agua y saneamiento. En el impuesto sobre la renta, especialmente para las personas físicas, se prevén deducciones o créditos por intereses de préstamos hipotecarios o alquiler de vivienda, así como exenciones de rentas provenientes del arrendamiento. También se registran gastos tributarios en impuestos sobre la propiedad, como exoneraciones para viviendas sociales, inmuebles con un valor inferior a un umbral mínimo o viviendas de personas mayores.

Por ejemplo, en Chile, el gasto tributario relacionado con este sector corresponde a la deducción de las empresas constructoras de hasta el 65% del débito del IVA generado por la venta de viviendas destinadas a uso residencial de valor igual o inferior a 2.000 unidades de fomento (UF) (alrededor de 87.300 dólares), con un máximo de 225 UF por unidad (9.800 dólares), que las empresas pueden aplicar a sus pagos provisionales obligatorios del impuesto sobre la renta, imputar a otros impuestos o recuperar mediante una solicitud de devolución⁷. En la República Dominicana, las viviendas pertenecientes a personas con más de 65 años están exentas del impuesto a la propiedad inmobiliaria, siempre que constituyan su único patrimonio inmobiliario. Por otra parte, en el Uruguay, la vivienda de interés social cuenta con un amplio régimen de beneficios tributarios que incluye la exoneración del impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE) y del impuesto al patrimonio para la construcción de viviendas con determinadas características en los proyectos promovidos. Además, las ventas de viviendas amparadas en este régimen están exoneradas del IVA y del impuesto a las transmisiones patrimoniales (ITP).

Por último, las disposiciones relativas a las actividades recreativas, cultura y religión son frecuentes en el Brasil, si bien también se observan en la Argentina, Chile, el Ecuador, México, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, y abarcan distintos tipos de tributos. Muchas de estas medidas adoptan la forma de exenciones o tasas reducidas del IVA aplicables a libros, diarios, revistas, espectáculos, obras de arte, películas y actividades culturales o deportivas. Asimismo, existen disposiciones relacionadas con el impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas, como exenciones para entidades culturales o recreativas y deducciones o créditos por donaciones a instituciones o proyectos culturales, artísticos, cinematográficos o deportivos. Además, se otorgan tratamientos preferenciales en los aranceles de importación relacionados con los sectores culturales o deportivos. En este ámbito, el Brasil se destaca por permitir la deducción del impuesto sobre la renta —tanto de las personas físicas como jurídicas— de las sumas destinadas al patrocinio o a donaciones para el apoyo directo de proyectos deportivos y paradesportivos previamente aprobados por el Ministerio de Deportes, dentro de los límites establecidos por la normativa vigente.

2. Análisis por tipo de impuesto y tratamiento tributario preferencial

Con respecto a la importancia de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales por tipo de impuesto, se observa que el 87% de los mismos se concentra en el IVA y los impuestos sobre la renta, aunque los países también utilizan una diversidad de tributos para apoyar objetivos sociales específicos (véase el cuadro III.3).

Los impuestos generales al consumo representan el 37% del total, lo que revela un uso bastante extendido de exenciones, tasas reducidas y otros tratamientos preferenciales aplicados al IVA y otros impuestos similares, orientados a reducir el costo de bienes y servicios básicos para los hogares. Los impuestos sobre la renta, tanto de las personas

⁷ El Crédito Especial para Empresas Constructoras (CEEC) se eliminó mediante la Ley núm. 21420 de 2022, que entrará en vigor el 1 de enero de 2027.

físicas (25%) como de las personas jurídicas (25%), constituyen en conjunto la mitad de los instrumentos identificados, lo que muestra la relevancia de las deducciones, los créditos y las exenciones asociados a gastos en salud, educación o protección social. En menor medida, los gastos tributarios se canalizan a través de impuestos selectivos, sobre la propiedad y aranceles a la importación (entre un 3% y un 4% cada uno), entre otros.

Cuadro III.3

América Latina (12 países): disposiciones sobre gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por tipo de impuesto, 2024 o información más reciente

(En número de disposiciones y porcentajes del total)

País	Impuestos generales al consumo	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	Impuesto sobre la renta de las personas jurídicas	Impuestos selectivos	Impuestos sobre el comercio exterior	Impuestos sobre la propiedad	Contribuciones a la seguridad social	Otros	Total
Argentina	14	12	1	-	-	1	3	2	33
Brasil	34	14	37	4	4	-	4	4	101
Chile	9	27	20	-	-	2	-	2	60
Costa Rica	9	7	7	-	-	-	-	-	23
Ecuador	20	23	25	3	-	3	-	-	74
Honduras	6	4	4	-	2	-	-	-	16
México	10	28	13	-	-	-	-	-	51
Nicaragua	20	-	4	-	3	-	-	-	27
Paraguay	18	1	3	-	2	-	-	-	24
Perú	13	5	6	8	-	-	-	-	32
República Dominicana	14	3	3	1	5	7	-	1	34
Uruguay	35	12	10	1	-	10	-	-	68
Total	202	136	133	17	16	23	7	9	543
Porcentaje del total	37	25	25	3	3	4	1	2	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2025). *Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe*. <https://www.ciat.org/gastos-tributarios>; e informes oficiales de gastos tributarios.

Nota: En los casos de Costa Rica, el Paraguay y el Perú las cifras corresponden al año fiscal 2023.

Este predominio de los tratamientos diferenciales en los impuestos generales al consumo se observa en 8 de los 12 países de la muestra, mientras que en 4 de ellos (Brasil, Chile, Ecuador y México) se aplican más excepciones en los impuestos sobre la renta, tanto de las personas jurídicas como de las personas físicas. Estos últimos son más frecuentes en Chile y México.

Por otra parte, la distribución según el tipo de tratamiento preferencial muestra que las exenciones y exclusiones predominan en todos los sectores sociales, pues representan el 53% de las medidas registradas (véase el cuadro III.4). Las deducciones (23%) adquieren un peso relativamente mayor en los sectores vinculados al gasto de los hogares —como la salud, la educación y la protección social—, mientras que las alícuotas reducidas (12%) se observan con mayor frecuencia en funciones relacionadas con la salud, la vivienda y los servicios comunitarios, generalmente orientadas a favorecer el acceso y el consumo de determinados bienes o servicios. En el caso de la educación, los créditos tributarios también tienen una presencia relativamente significativa, lo que refleja su utilización como mecanismo de estímulo del gasto educativo y de la enseñanza en los distintos niveles. Por último, los diferimientos⁸ y otros tipos de gasto tributario tienen una incidencia menor en la cantidad total de tratamientos preferenciales en el ámbito social.

⁸ Cabe señalar que, en varios países de la región, este tipo de herramienta no se considera gasto tributario en el marco metodológico adoptado, por lo que la información correspondiente no está disponible.

Cuadro III.4

América Latina (12 países): disposiciones sobre gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por tipo de tratamiento tributario preferencial, 2024 o información más reciente
(En número de disposiciones y porcentajes del total)

País	Exenciones y exclusiones	Deducciones	Créditos	Diferimientos	Alícuotas reducidas	Regímenes simplificados	Devoluciones	Total
Argentina	12	11	4	-	6	-	-	33
Brasil	44	26	3	5	21	2	-	101
Chile	18	20	16	4	2	-	-	60
Costa Rica	10	1	2	-	10	-	-	23
Ecuador	30	37	-	-	3	-	4	74
Honduras	14	1	-	-	-	-	1	16
México	22	14	6	4	5	-	-	51
Nicaragua	27	-	-	-	-	-	-	27
Paraguay	19	-	-	-	5	-	-	24
Perú	23	6	-	-	2	-	1	32
República Dominicana	30	4	-	-	-	-	-	34
Uruguay	40	3	10	-	14	1	-	68
Total	289	123	41	13	68	3	6	543
Porcentaje del total	53	23	8	2	12	1	1	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2025). *Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe*. <https://www.ciat.org/gastos-tributarios>; e informes oficiales de gastos tributarios.

Nota: En los casos de Costa Rica, el Paraguay y el Perú las cifras corresponden al año fiscal 2023.

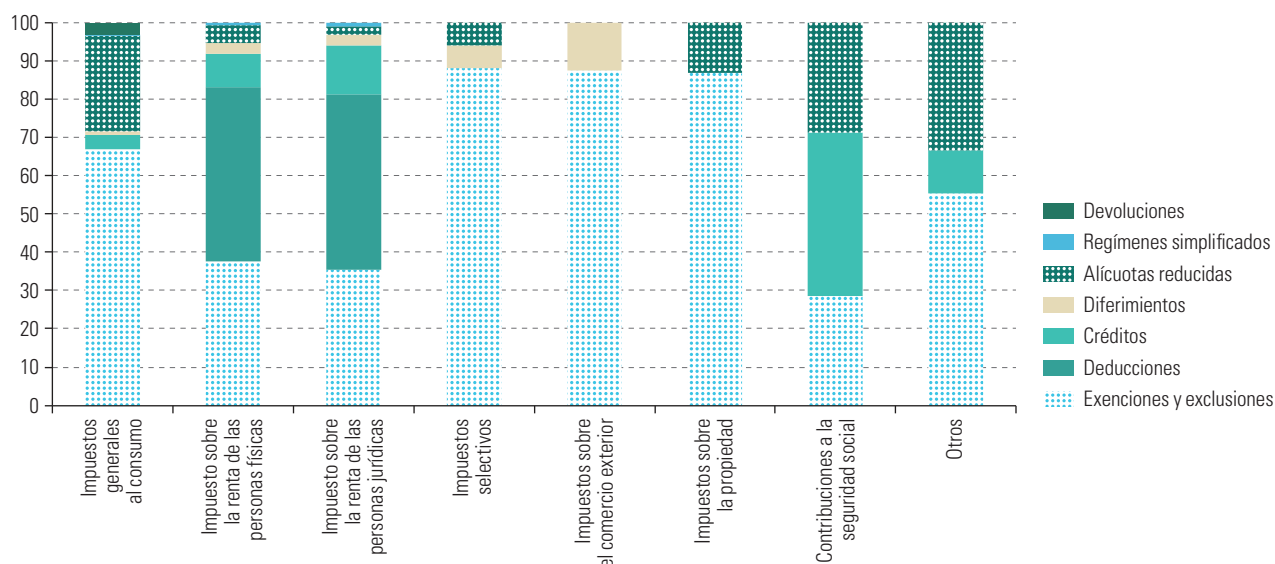
Con respecto al análisis de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales por modalidad y país, se observa que en 10 de los 12 países de la muestra predominan las exenciones y exclusiones, mientras que en los 2 restantes (Chile y el Ecuador) se aplican más deducciones de impuestos. Las alícuotas reducidas también son frecuentes en varios países, como la Argentina, el Brasil, Costa Rica, el Paraguay y el Uruguay.

Al considerar la clasificación cruzada entre tipo de impuesto y tipo de gasto tributario se aprecia que el uso de exenciones y exclusiones predomina en casi todos los gravámenes, especialmente en los impuestos selectivos, los impuestos especiales y los impuestos sobre el comercio exterior, así como en los impuestos sobre la propiedad y las contribuciones a la seguridad social. Las deducciones tienen un peso particular en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las personas jurídicas, en el que representan una proporción significativa del total. Las alícuotas reducidas se concentran principalmente en los impuestos generales al consumo, sobre la propiedad, las contribuciones a la seguridad social y otros impuestos. Los créditos tributarios, por otra parte, se aplican sobre todo en los impuestos sobre la renta y en las contribuciones a la seguridad social. En cambio, los diferimientos y otros tipos de gasto tributario tienen una incidencia reducida en el conjunto de tratamientos tributarios preferenciales de esta índole (véase el gráfico III.1).

En síntesis, en los países de la región predominan los gastos tributarios orientados a objetivos sociales asociados al ámbito de la protección social, principalmente a través de exenciones —y, en menor medida, alícuotas reducidas— aplicadas en el impuesto sobre el valor agregado, así como mediante deducciones —y, en menor proporción, exenciones— en el impuesto sobre la renta, tanto de las personas físicas como de las personas jurídicas. Esta estructura refleja la importancia de los instrumentos vinculados al consumo y a la renta para promover el bienestar social y apoyar a los hogares a través del sistema tributario.

Gráfico III.1

América Latina (12 países)^a: gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por tipo de impuesto y tratamiento tributario preferencial, 2024 o información más reciente
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2025). *Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe*. <https://www.ciat.org/gastos-tributarios>; e informes oficiales de gastos tributarios.

Nota: En los casos de Costa Rica, el Paraguay y el Perú las cifras corresponden al año fiscal 2023.

^a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.

3. Análisis por tipo de incidencia

Un elemento central para evaluar la implementación, el diseño y la posible continuidad de los tratamientos tributarios preferenciales es el análisis de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales según su tipo de incidencia. Esta clasificación permite examinar los mecanismos mediante los cuales los beneficios tributarios afectan el bienestar social, al distinguir entre aquellos que tienen una incidencia directa en las personas o los hogares y aquellos que tienen una incidencia indirecta, ya sea a través de incentivos otorgados a empresas u otras organizaciones o mediante el consumo de bienes y servicios. Desde una perspectiva de política pública, esta diferenciación es fundamental para analizar aspectos como el grado de focalización, la progresividad y la complementariedad de este tipo específico de gasto tributario en relación con el gasto público social.

La distribución porcentual de la cantidad de gastos tributarios orientados a objetivos sociales según su tipo de incidencia muestra que, en términos agregados, en la región predominan los gastos tributarios de incidencia indirecta a través del consumo de bienes y servicios, que representan el 45% del total. Los tratamientos con potencial impacto directo alcanzan alrededor del 27%, mientras que aquellos de incidencia indirecta a través de empresas u otras organizaciones explican el 28% restante (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.5

América Latina
(12 países): gastos
tributarios orientados
a objetivos sociales,
por tipo de incidencia,
2024 o información
más reciente
(En número de
disposiciones y
porcentajes del total)

País	Incidencia directa	Incidencia indirecta		Total
		A través de entidades	A través de bienes y servicios	
Argentina	12	5	16	33
Brasil	14	41	46	101
Chile	28	21	11	60
Costa Rica	7	7	9	23
Ecuador	25	26	23	74
Honduras	4	4	8	16
México	28	13	10	51
Nicaragua	-	4	23	27
Paraguay	1	3	20	24
Perú	5	6	21	32
República Dominicana	4	9	21	34
Uruguay	17	15	36	68
Total	145	154	244	543
Porcentaje del total	27	28	45	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2025). *Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe*. <https://www.ciat.org/gastos-tributarios>; e informes oficiales de gastos tributarios.

Nota: En los casos de Costa Rica, el Paraguay y el Perú las cifras corresponden al año fiscal 2023.

Este patrón regional obedece en gran medida a la amplia utilización de beneficios tributarios en impuestos indirectos, en particular en los impuestos generales al consumo, a través de exenciones y alícuotas reducidas en el IVA aplicadas a bienes y servicios considerados esenciales, como los productos de la canasta básica, los medicamentos y los servicios de educación y salud. El objetivo de estos instrumentos es mejorar el acceso a los bienes y servicios prioritarios desde el punto de vista social mediante la reducción de sus precios finales. No obstante, al aplicarse de manera amplia y no estar focalizados, presentan una baja precisión distributiva y pueden tener efectos regresivos, al beneficiar en mayor medida a los hogares de ingresos medios y altos, en los que se concentra una mayor proporción del consumo de estos bienes y servicios.

Asimismo, se observan diferencias significativas entre países. En varios casos se registra un predominio muy marcado de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales de carácter indirecto a través del consumo de bienes y servicios, como en Nicaragua (85%), el Paraguay (83%), el Perú (66%) y la República Dominicana (62%). Este perfil sugiere sistemas tributarios que recurren principalmente a tratamientos preferenciales en impuestos indirectos para apoyar el bienestar social, en particular a través de la reducción del precio de los bienes básicos o los servicios sociales esenciales.

Por su parte, los gastos tributarios orientados a objetivos sociales con impacto directo —es decir, aquellos que inciden de manera inmediata en los ingresos disponibles de los hogares— presentan una mayor participación relativa en algunos países. Este es el caso de México (55%), Chile (47%), la Argentina (36%), el Ecuador (34%) y Costa Rica (30%). En estos contextos, las políticas tributarias hacen un uso más intensivo de deducciones o créditos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, asociados a gastos en educación, salud, vivienda o cargas familiares. Estos instrumentos funcionan como sustitutos o complementos del gasto público social, al canalizar la ayuda directamente a los hogares.

Por otra parte, si bien los gastos tributarios orientados a objetivos sociales con incidencia indirecta a través de incentivos a empresas u organizaciones para la provisión de beneficios sociales tienen un peso relativo menor en el agregado regional, resultan relevantes en casos específicos. En países como el Brasil, Chile, Costa Rica y el Ecuador,

este tipo de gasto alcanza entre el 30% y el 41% del total. Ello refleja un mayor recurso a incentivos tributarios para impulsar la provisión privada de prestaciones sociales, la contratación de grupos vulnerables o el apoyo a actividades y sectores con objetivos sociales explícitos.

En definitiva, la distribución observada refleja la diversidad de estrategias empleadas por los países para canalizar apoyos sociales a través del sistema tributario. Si bien predomina el uso de gastos tributarios orientados a objetivos sociales de carácter indirecto, en particular aquellos vinculados a los impuestos al consumo, los gastos de incidencia directa adquieren un papel relevante en algunos países, lo que muestra distintos enfoques en la articulación entre la política tributaria y las áreas de desarrollo social.

D. Estimación del costo fiscal de los principales gastos tributarios orientados a objetivos sociales

Como se explicó en la segunda sección, las cifras del gasto tributario orientado a objetivos sociales no son plenamente comparables entre países, debido a las diferencias en los enfoques metodológicos, los marcos tributarios de referencia y los niveles de desagregación de la información disponible. En algunos casos, las cifras de renuncias recaudatorias no incluyen todas las disposiciones con posibles efectos sociales existentes en cada país, ya sea porque la metodología del país no las considera gasto tributario o porque falta información para estimar el valor de las renuncias.

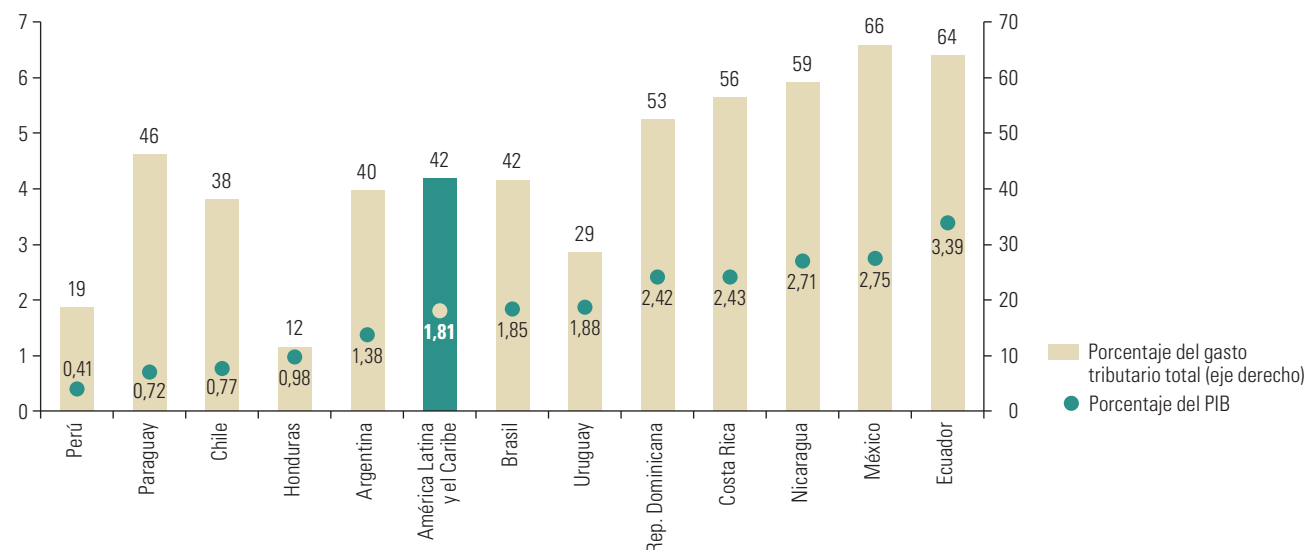
Dado que no existe una definición única de gasto tributario y que existen diferencias metodológicas y de marcos de referencia entre países, es necesario actuar con cautela al realizar comparaciones internacionales. A pesar de estas limitaciones, en esta sección se presenta información que permite dimensionar el costo fiscal aproximado de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales en una muestra representativa de países latinoamericanos.

El análisis de las cifras oficiales muestra una notable heterogeneidad en el gasto tributario orientado a objetivos sociales de los 12 países seleccionados. Como se verá, estas diferencias se manifiestan en distintas dimensiones, como el costo fiscal asociado con estos instrumentos, los sectores sociales beneficiados y el tipo de incidencia, lo que debe interpretarse a la luz de los distintos enfoques metodológicos adoptados.

En promedio, las renuncias recaudatorias por disposiciones orientadas a objetivos sociales se sitúan en un 1,81% del PIB en los 12 países analizados, lo que representa el 42% del gasto tributario total. El análisis a nivel de países muestra una gran heterogeneidad, pues el costo fiscal de estas disposiciones tributarias varía entre el 0,41% y el 3,39% del PIB. En algunos países, como el Ecuador (3,39%), México (2,75%), Nicaragua (2,71%), Costa Rica (2,43%) y la República Dominicana (2,42%), las renuncias recaudatorias con orientación social superan el 2% del PIB, lo que refleja un uso intensivo del sistema tributario con fines sociales. En contraste, en Chile, Honduras, el Paraguay y el Perú este gasto tributario específico no alcanza el 1% del PIB, aunque ello no implica una menor relevancia cuando se consideran las cifras en términos relativos para cada caso particular. Por ejemplo, en relación con el nivel de gasto tributario total estimado oficialmente, las renuncias tributarias orientadas a objetivos sociales muestran participaciones relativas dispares que oscilan entre el 12% en Honduras y el 66% en México (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2

América Latina (12 países): gastos tributarios orientados a objetivos sociales, 2024 o información más reciente
(En porcentajes del PIB y porcentajes del gasto tributario total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2025). *Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe*. <https://www.ciat.org/gastos-tributarios>; e informes oficiales de gastos tributarios.

Nota: En los casos de Costa Rica, el Paraguay y el Perú las cifras corresponden al año fiscal 2023.

Con respecto a los sectores sociales, la mayor parte de las medidas específicas corresponden a la protección social, con un valor promedio superior al 1% del PIB. A considerable distancia se sitúan los gastos tributarios vinculados a la salud, que alcanzan aproximadamente el 0,37% del PIB, seguidos por las categorías vivienda y servicios comunitarios (0,18% del PIB) y educación (0,16% del PIB). En contraste, las medidas orientadas a las actividades recreativas, cultura y religión tienen una participación marginal en el promedio regional, cercana al 0,06% del PIB. Así, se ve una clara priorización de la protección social en el uso de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales, así como una distribución desigual de las renuncias recaudatorias entre los distintos sectores.

Al considerar la distribución por sectores o áreas sociales, se comprueba que, en casi todos los países analizados —con excepción de Chile y el Uruguay—, la protección social representa la mayor proporción del gasto tributario orientado a objetivos sociales, mientras que la salud y la educación presentan una relevancia intermedia (véase el cuadro III.6). No obstante, se observan diferencias significativas entre los distintos países: por ejemplo, en el Uruguay se destaca el peso del componente de salud (0,79% del PIB), y sobresale la exención del IVA en los servicios de salud prestados a los beneficiarios del Fondo Nacional de Salud (FONASA), cuyo costo fiscal se estima en un 0,54% del PIB. Asimismo, las renuncias recaudatorias vinculadas a la vivienda, que alcanzan el 0,53% del PIB, se deben principalmente a las exenciones del IVA aplicables a los servicios de arrendamiento de inmuebles y a las enajenaciones de bienes inmuebles realizadas por el Banco Hipotecario del Uruguay y la Agencia Nacional de Vivienda, así como a exenciones en el IVA, el impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE), el impuesto al patrimonio y el impuesto a las transmisiones patrimoniales (ITP) para la promoción de viviendas de interés social. De igual forma, el gasto tributario en vivienda también se destaca en el caso de Chile, con un 0,34% del PIB.

A. En porcentajes del PIB

País	Año	Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Actividades recreativas, cultura y religión	Total
Argentina	2024	0,57	0,14	0,39	0,16	0,11	1,38
Brasil	2024	1,01	0,13	0,52	0,07	0,13	1,85
Chile	2024	0,16	0,14	0,12	0,34	0,01	0,77
Costa Rica	2023	1,67	0,02	0,48	0,26	0,00	2,43
Ecuador	2024	2,47	0,22	0,43	0,21	0,06	3,39
Honduras	2024	0,44	0,19	0,29	0,00	0,05	0,98
México	2024	2,11	0,16	0,19	0,26	0,04	2,75
Nicaragua	2024	1,70	0,30	0,59	0,11	0,01	2,71
Paraguay	2023	0,35	0,21	0,04	0,05	0,06	0,72
Perú	2023	0,20	0,00	0,16	0,01	0,03	0,41
República Dominicana	2024	1,49	0,24	0,38	0,17	0,14	2,42
Uruguay	2024	0,35	0,20	0,79	0,53	0,02	1,88
Promedio		1,04	0,16	0,37	0,18	0,06	1,81

Cuadro III.6

América Latina (12 países): gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por sector, 2024 o información más reciente (Como porcentaje del PIB y del gasto tributario orientado a objetivos sociales)

B. En porcentajes del gasto tributario orientado a objetivos sociales

País	Año	Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Actividades recreativas, cultura y religión	Total
Argentina	2024	41	10	28	11	8	100
Brasil	2024	54	7	28	4	7	100
Chile	2024	21	18	16	43	2	100
Costa Rica	2023	69	1	20	10	0	100
Ecuador	2024	73	6	13	6	2	100
Honduras	2024	46	19	30	0	5	100
México	2024	77	6	7	9	1	100
Nicaragua	2024	63	11	22	4	0	100
Paraguay	2023	49	29	6	7	9	100
Perú	2023	50	0	40	3	7	100
República Dominicana	2024	62	10	16	7	5	100
Uruguay	2024	19	10	42	28	1	100
Promedio		52	11	22	11	4	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2025). *Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe*. <https://www.ciat.org/gastos-tributarios>; e informes oficiales de gastos tributarios.

De esta manera, los resultados muestran una marcada heterogeneidad entre países, tanto con respecto a la magnitud del esfuerzo fiscal asociado a estos gastos tributarios como a las prioridades sectoriales y al grado de centralidad que los objetivos sociales ocupan en la política tributaria.

En cuanto a la estimación de las renunciaciones recaudatorias de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales, según su tipo de incidencia, se observa que se concentran mayoritariamente en medidas de incidencia indirecta, en particular a través del consumo de bienes y servicios que, en promedio, representan un 1,35% del PIB. En contraste, los gastos tributarios de incidencia directa —es decir, aquellos que benefician de manera inmediata a los hogares o las personas— alcanzan el 0,31% del PIB, mientras que las medidas de incidencia indirecta canalizadas a través de entidades presentan una participación más reducida, del orden del 0,14% del PIB, en el promedio de los 12 países analizados.

El análisis de estos gastos tributarios específicos, según su tipo de incidencia también revela diferencias significativas entre países, tanto en términos de su importancia en relación con el PIB como del peso relativo de cada categoría en el total de estos gastos (véase el cuadro III.7). En la mayoría de los casos, los tratamientos tributarios preferenciales con incidencia indirecta a través de bienes y servicios representan la mayor parte de la renuncia tributaria, al superar el 70% del gasto tributario orientado a objetivos sociales total en países como la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, Nicaragua, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. Esta predominancia se refleja también en magnitudes elevadas respecto del PIB, especialmente en Costa Rica (1,93% del PIB), el Ecuador (2,50%), México (1,81%), Nicaragua (2,56%) y la República Dominicana (2,00%), donde las exenciones y las tasas reducidas del IVA aplicables a bienes y servicios básicos explican la mayor parte del gasto tributario orientado a objetivos sociales estimado en todos los casos.

Cuadro III.7
América Latina
(12 países): gastos tributarios orientados a objetivos sociales, por tipo de incidencia, 2024 o información más reciente
(En porcentajes del PIB y del gasto tributario orientado a objetivos sociales)

País	Porcentajes del PIB			Porcentajes del gasto tributario orientado a objetivos sociales		
	Incidencia directa	Incidencia indirecta		Incidencia directa	Incidencia indirecta	
		A través de entidades	A través de bienes y servicios		A través de entidades	A través de bienes y servicios
Argentina	0,06	0,10	1,21	5	7	88
Brasil	0,71	0,38	0,76	39	20	41
Chile	0,20	0,09	0,49	26	11	63
Costa Rica	0,40	0,09	1,93	17	4	79
Ecuador	0,73	0,16	2,50	21	5	74
Honduras	0,57	0,14	0,26	58	15	27
México	0,85	0,10	1,81	31	3	66
Nicaragua	0,00	0,15	2,56	0	6	94
Paraguay	0,00	0,03	0,69	0	5	95
Perú	0,00	0,05	0,35	0	13	87
República Dominicana	0,10	0,32	2,00	4	13	83
Uruguay	0,11	0,09	1,69	5	5	90
Promedio	0,31	0,14	1,35	17	9	74

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2025). *Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe*. <https://www.ciat.org/gastos-tributarios>; e informes oficiales de gastos tributarios.

Nota: En los casos de Costa Rica, el Paraguay y el Perú las cifras corresponden al año fiscal 2023.

Entre los países donde este tipo de instrumentos presenta un mayor grado de focalización, es ilustrativo el caso del Ecuador, donde la devolución del IVA pagado en la adquisición de bienes y servicios de primera necesidad para las personas mayores supone una renuncia fiscal equivalente al 0,22% del PIB, mientras que la devolución correspondiente a las personas con discapacidad representa el 0,04% del PIB. En el Uruguay, la reducción de la tasa del IVA para las operaciones realizadas mediante las tarjetas del programa Tarjeta Uruguay Social también supone un esfuerzo fiscal del orden del 0,04% del PIB.

En contraste, la participación de los gastos tributarios de incidencia directa en el gasto tributario orientado a objetivos sociales es más limitada y heterogénea. Mientras que en países como Honduras (58%), el Brasil (39%) y México (31%) este tipo de medidas representa una proporción relevante de ese gasto, en otros, como Nicaragua, el Paraguay y el Perú, su participación en el costo fiscal es nula. En términos del PIB, se destacan México (0,85%), el Ecuador (0,73%), el Brasil (0,71%) y Honduras (0,57%), lo que sugiere una mayor renuncia fiscal en instrumentos tributarios con efectos más inmediatos en los beneficiarios finales.



En México, una parte importante de esta iniciativa fiscal se explica por las exenciones en el IRPF aplicables a las jubilaciones y pensiones por vejez, invalidez, incapacidad, cesantía, retiro y muerte (0,28% del PIB), así como por la exención de determinadas prestaciones de previsión social, como subsidios por incapacidad, becas educativas y servicios de guardería, entre otros (0,12% del PIB). En el Ecuador, la renuncia recaudatoria asociada a la deducción en el IRPF de gastos personales vinculados al número de cargas familiares alcanza el 0,3% del PIB, mientras que la exoneración de este impuesto sobre las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) de las personas en relación de dependencia representa un 0,17% del PIB. En el caso del Brasil, se destaca el costo fiscal en el IRPF de la deducción por gastos médicos (0,23% del PIB), las exenciones para pensiones por enfermedad grave o accidente (0,19% del PIB) y para jubilaciones y pensiones por vejez (0,14% del PIB). En Honduras, estos gastos tributarios específicos con potencial incidencia social directa se concentran principalmente en la deducción por gastos médicos (0,22% del PIB) y en las exenciones del IRPF para docentes, el 13^{er} y el 14^o salario y las personas mayores de 65 años (0,15%, 0,13% y 0,07% del PIB, respectivamente).

Por su parte, la incidencia indirecta a través de entidades constituye, en general, el componente menos significativo del costo fiscal del gasto tributario orientado a objetivos sociales. Su participación rara vez supera el 15% de dicho gasto, con excepciones como el Brasil (20%) y Honduras (15%), y niveles particularmente bajos en Costa Rica, México y el Paraguay. A modo de ejemplo, en el Brasil, la deducción en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas de los pagos efectuados por las empresas por servicios de salud destinados a sus empleados y directivos implica una renuncia fiscal del 0,11% del PIB.

En definitiva, y en línea con lo observado en la sección anterior, la distribución de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales pone de relieve tanto la heterogeneidad de las combinaciones de instrumentos adoptadas por los países como la preeminencia de medidas tributarias que operan a través de mecanismos de mercado y de consumo, en mayor medida que los sistemas de gastos tributarios orientados a objetivos sociales de focalización directa.

E. Conclusiones y recomendaciones para fortalecer la gobernanza de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales

El análisis de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales en América Latina pone de relieve la creciente importancia que estos instrumentos han adquirido como parte del marco de intervención pública en la región. En contextos caracterizados por altos niveles de desigualdad, baja productividad, restricciones fiscales persistentes y crecientes demandas sociales, los gastos tributarios orientados a objetivos sociales se utilizan como mecanismos complementarios, y en algunos casos sustitutivos, del gasto público directo para canalizar la ayuda a personas, hogares y actividades consideradas prioritarias desde el punto de vista social. No obstante, su uso plantea importantes interrogantes en términos de eficacia, equidad, sostenibilidad fiscal y coherencia con los objetivos sociales.

En general, los gastos tributarios orientados a objetivos sociales pueden contribuir al bienestar social, al mitigar los riesgos asociados a situaciones de vulnerabilidad, reducir las desigualdades o incentivar la provisión privada de bienes y servicios de interés social. Sin embargo, su eficacia depende de múltiples condiciones institucionales, de diseño, de implementación y del grado de focalización. A falta de una gobernanza sólida y de evaluaciones sistemáticas, estos instrumentos pueden derivar en pérdidas de recaudación con retornos sociales limitados, lo que erosiona tanto la eficiencia como la legitimidad del sistema tributario.

Los principales aportes de este estudio son la sistematización y el análisis comparado de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales en 12 países de América Latina, atendiendo tanto a su orientación sectorial como a su tipo de incidencia, así como el desarrollo de un enfoque conceptual actualizado y una novedosa metodología que facilita su identificación, clasificación y evaluación.

Los resultados muestran que, en el agregado regional, los gastos tributarios orientados a objetivos sociales se concentran, sobre todo, en el ámbito de la protección social, lo que refleja la prioridad asignada a las políticas relacionadas con la seguridad social, la asistencia y la inclusión. También se utilizan, en menor medida, gastos tributarios para la salud, la educación, la vivienda y los servicios comunitarios, así como para promover actividades culturales, deportivas y recreativas. En cuanto a los instrumentos utilizados, se observa un claro predominio de las exenciones y alícuotas reducidas en los impuestos generales al consumo —en particular el impuesto sobre el valor agregado—, complementadas con deducciones y, en menor medida, créditos en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y las personas jurídicas.

En términos fiscales, la estimación global del costo de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales pone de manifiesto una marcada heterogeneidad entre países. Este tipo de gasto oscila entre valores inferiores al 0,5% del PIB y niveles superiores al 3% del PIB, y representa entre el 12% y el 66% del gasto tributario total, según el caso. Esta diversidad no solo refleja diferencias en la magnitud de las renunciaciones recaudatorias, sino también distintos enfoques con respecto al papel que se asigna a este tipo específico de gasto tributario en el conjunto de herramientas orientadas a promover el desarrollo social.

El innovador análisis por tipo de incidencia permite profundizar en los canales a través de los cuales los gastos tributarios orientados a objetivos sociales afectan el bienestar social y en el efecto que pueden tener sobre el beneficiario final. Por una parte, los gastos tributarios de incidencia directa —principalmente en el impuesto sobre la renta de las personas físicas— son relevantes en un número reducido de países, a través de deducciones o créditos asociados a gastos en educación, salud, vivienda o cargas familiares. Estos instrumentos permiten una vinculación más estrecha entre el beneficio fiscal y el beneficiario final y pueden complementar los programas de gasto social. No obstante, su impacto distributivo tiene limitaciones, especialmente en contextos en los que una parte significativa de la población queda excluida del impuesto sobre la renta, y por tanto del beneficio asociado, debido a los elevados mínimos no imponibles y a los altos niveles de informalidad de las economías de la región.

En la mayoría de los países predominan los gastos tributarios de incidencia indirecta. Los gastos tributarios de este tipo que se canalizan a través de entidades y tienen el objetivo de promover la provisión privada de prestaciones sociales, incentivar la contratación de grupos vulnerables o apoyar actividades y sectores sociales, tienen un peso relativo poco significativo dentro del total. En cambio, en la mayoría de los casos, sobresale el peso de las medidas de incidencia indirecta canalizadas a través

del impuesto sobre el valor agregado, que actúan a través del consumo de bienes y servicios. Esto podría obedecer, en parte, a consideraciones administrativas, pues estos instrumentos suelen ser más fáciles de implementar y tienen menores costos operativos. Sin embargo, su aplicación plantea desafíos significativos desde una perspectiva distributiva.

Si bien las exenciones y las alícuotas reducidas aplicadas a bienes y servicios básicos buscan aliviar la carga tributaria sobre los hogares de menores ingresos, los datos disponibles indican que su impacto redistributivo, aunque progresivo, termina siendo limitado. Al tratarse de beneficios de alcance general, una parte considerable de los beneficios fiscales va a los hogares de ingresos medios y altos, lo que diluye su efecto en la desigualdad y reduce su eficacia como política orientada a objetivos sociales. Esto refuerza la necesidad de analizar el impacto de estos instrumentos y de explorar alternativas con mayor capacidad de focalización. En algunos casos, los programas de transferencias condicionadas o prestaciones sujetas a comprobación de recursos podrían resultar más eficaces para llegar a los grupos vulnerables. En otros, las innovaciones en el diseño tributario, como el IVA personalizado o la introducción de créditos tributarios reembolsables, podrían mejorar la progresividad del sistema y ampliar su cobertura, aunque su implementación dependerá de las capacidades institucionales de cada país.

En particular, el IVA personalizado podría ser una alternativa relevante para avanzar hacia sistemas tributarios más equitativos y eficientes en los países de América Latina y el Caribe. Al combinar una base imponible amplia y una tasa uniforme con mecanismos de devolución individualizada del impuesto, este enfoque permitiría minimizar la regresividad del IVA sin necesidad de recurrir a exenciones ni tasas reducidas de carácter general, que suelen ser costosas, poco focalizadas y causar distorsiones (Barreix et al., 2022). Si bien en la región ya existen algunas experiencias que van en esta dirección (por ejemplo, en el Uruguay), cabe destacar el caso del Brasil, donde la reciente reforma de la imposición indirecta sobre el consumo se basa en un modelo de IVA personalizado con devoluciones (*cashback*). En este caso, la eliminación de los tratamientos preferenciales ha sido posible garantizando la compensación parcial del impuesto pagado por los hogares de bajos ingresos (hasta medio salario mínimo per cápita). Un elemento clave del diseño brasileño ha sido, además, el aprovechamiento de la infraestructura digital existente, incluida la factura electrónica, los sistemas de pago digitales y las cuentas bancarias, lo que facilita la identificación de los beneficiarios, la verificación de las transacciones y la realización de las devoluciones.

Desde la perspectiva del diseño, también es importante examinar algunos rasgos estructurales de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales y profundizar su análisis. Por ejemplo, en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, una deducción permite reducir una fracción de los ingresos sujetos al gravamen y se aplica a los contribuyentes a partir de un nivel de renta mínimo, excluyendo a las personas con ingresos inferiores a dicho nivel. En cambio, un crédito tributario, aplicado directamente sobre el monto del impuesto determinado, suele ser accesible para todos los contribuyentes registrados, independientemente del nivel de ingresos declarado. En tal caso, la introducción de un mecanismo de reembolso automático aseguraría que las personas, sobre todo las de bajos ingresos, recibieran el máximo nivel de beneficio ofrecido, obteniendo no solo una reducción impositiva sino también una transferencia compensatoria (por la diferencia con respecto a su obligación tributaria), lo que mejoraría la progresividad del instrumento utilizado.

En resumen, la evaluación sistemática de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales constituye un componente central de una política fiscal orientada a la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad. La determinación de los tratamientos diferenciales cuyos beneficios en términos de impacto social no alcanzarían a compensar su costo fiscal asociado abre la posibilidad de generar un debate sobre su continuidad. En caso de eliminarse o limitarse en su duración, se podría ampliar el espacio fiscal para fortalecer programas de gasto social más eficaces, reducir distorsiones en el sistema tributario o apoyar procesos de consolidación fiscal sin comprometer los objetivos distributivos.

Avanzar en esta dirección requiere el fortalecimiento de una serie de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), entre las que se destacan las siguientes:

- Mejorar la disponibilidad y la calidad de la información e institucionalizar mecanismos de revisión periódica que permitan ajustar, rediseñar o eliminar estos instrumentos.
- Fortalecer la inversión en herramientas tecnológicas y la capacitación técnica de los recursos humanos encargados del diseño y la evaluación de estos instrumentos.
- Avanzar en la construcción de indicadores de seguimiento y la implementación de metodologías de identificación, cuantificación y evaluación *ex ante* y *ex post* de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales, incorporando especialmente los análisis de impacto distributivo y sectorial (Redonda et al., 2023).
- Establecer un marco legal e institucional sólido y centralizar la concesión, la administración y el seguimiento de estos instrumentos en un único organismo, aunque en coordinación permanente con las instituciones involucradas en el proceso.
- Incluir los informes de gastos tributarios en el debate presupuestario anual para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y el debate público, y crear espacios de diálogo y participación ciudadana en relación con el uso de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales.
- Impulsar redes de colaboración entre los niveles nacional, subnacional y local, así como plataformas e instancias de cooperación regional e internacional para la adopción de buenas prácticas en el diseño y la gestión de estos instrumentos.
- Incorporar el análisis de la relación costo-beneficio y ejercicios de simulación y sensibilidad frente a contextos cambiantes para evaluar la sostenibilidad fiscal de los gastos tributarios orientados a objetivos sociales vigentes a mediano plazo y compararlos con otros instrumentos alternativos de política pública orientados al logro de los mismos objetivos con orientación social.

En síntesis, los gastos tributarios orientados a objetivos sociales constituyen un componente importante, aunque complejo, de la política fiscal en América Latina. Para que su contribución a la reducción de las desigualdades y al fortalecimiento de la cohesión social sea efectiva, es indispensable integrarlos en un marco estratégico más amplio, basado en datos, transparencia y diálogo social. Un enfoque integral y progresivo, respaldado por capacidades institucionales sólidas y una gobernanza adecuada, permitiría avanzar hacia sistemas fiscales y sociales más eficientes, equitativos y sostenibles en la región.

Bibliografía

- Aliu, F. y Redonda, A. (2025). Beyond the budget: a global perspective on social spending through tax expenditures. *Social Policy and Society*, 24(2). <http://doi.org/10.1017/S1474746424000435>
- Barreix, A. D., Bès, M., Fonseca, O., Fonteñez, M., Morán, D., Pineda, E. y Roca, J. (2022). El IVA personalizado revisado: una herramienta para la consolidación fiscal con equidad. *Documento para Discusión* (939). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cetrángolo, O., Calligaro, F., Fonteñez, M. B. y Morán, D. (2023). El impuesto sobre la renta de las personas físicas en América Latina y el Caribe: avances, desafíos y alternativas para su fortalecimiento como instrumento de desarrollo. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/126). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2025). *Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe*. <https://www.ciat.org/gastos-tributarios>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/6-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/23-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oxfam Internacional. (2019). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50).
- Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2025). *Estimación del gasto tributario: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado y otros tributos 2024* [Manuscrito inédito].
- Naciones Unidas. (2001). Clasificaciones de gastos por finalidades. *Informes Estadísticos, Serie M* (84) (ST/ESA/STAT/SER.M/84).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2019). *The OECD SOCX Manual 2019 Edition: A Guide to the OECD Social Expenditure Database*.
- Redonda, A., von Haldenwang, C. y Berg, S. (2023). Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/129). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Redonda, A., von Haldenwang, C. y Berg, S. (2025). Gastos tributarios para la sostenibilidad ambiental: experiencias internacionales de identificación y evaluación para mejorar su gobernanza. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/74). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. (2025). *Renuncias recaudatorias 2025*.
- Surrey, S. S. (1970). Tax incentives as a device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures. *Harvard Law Review*, 83(4). <https://doi.org/10.2307/1339837>
- Turrini, A., Guigue, J., Kiss, Á., Leodolter, A., Van Herck, K., Neher, F., Leventi, C., Papini, A., Picos, F., Ricci, M. y Lanterna, F. (2024). Tax expenditures in the EU: recent trends & new policy challenges. *Discussion Paper* (212). Comisión Europea. <http://doi.org/10.2765/651221>

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2026*, analiza la evolución y las principales tendencias del ingreso y el gasto público, los balances fiscales, la deuda pública y las finanzas subnacionales de la región en 2025. Habiendo sido este un año de elevada incertidumbre y con un limitado espacio fiscal, los países se enfrentan a la necesidad de fortalecer sus sistemas tributarios para financiar sus políticas de gasto e inversión pública en presencia de un déficit fiscal persistente y elevados niveles de endeudamiento. En este contexto, la edición de este año del *Panorama Fiscal* incluye un estudio del incumplimiento relacionado con el impuesto sobre la renta de las personas físicas en cinco países de la región, destacando un conjunto de estrategias recientes para mejorar su recaudación, así como una metodología novedosa para examinar los gastos tributarios orientados a objetivos sociales en 12 países de América Latina, tema importante dada la importancia de evaluar estos instrumentos para asegurar su efectividad. En general, y de manera transversal, el informe destaca la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para apoyar políticas fiscales que fomenten un crecimiento económico más productivo, inclusivo y sostenible en la región.

ISBN 978-92-1-154940-9



9 | 789211 | 549409 |

Versión digital disponible online



<https://bit.ly/CEPAL-PF2026>



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