

HERRAMIENTAS EUROSOCIAL

Nº 03/2018

aprendizajes en **COHESIÓN SOCIAL**

**Estudio de actores y buenas prácticas
en la gestión de las finanzas públicas
en la Unión Europea**

ELÍAS GONZALO, JORDI MONTAGUD Y ERNESTO HERRERA

HERRAMIENTAS EUROSOCIAL

Nº 03/2018

aprendizajes en **COHESIÓN SOCIAL**

Estudio de actores y buenas prácticas en la gestión de las finanzas públicas en la Unión Europea

ELÍAS GONZALO, JORDI MONTAGUD Y ERNESTO HERRERA



Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosoci.al.eu

Con la coordinación de:



Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

Publicación realizada con el apoyo de:



Mancala Consultores

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, octubre de 2017



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice de contenidos

Acrónimos	7
1. Resumen ejecutivo	9
2. Enfoque y metodología.....	11
2.1. Objeto del estudio	11
2.2. Enfoque de trabajo	11
2.2.1. El enfoque europeo y la cohesión social	12
2.2.2. Sistematización de buenas prácticas en política fiscal	12
2.2.3. Sistematización de buenas prácticas en política y administración tributaria	13
2.3. Metodología para el análisis de necesidades y selección de buenas prácticas.....	14
3. Análisis y sistematización de buenas prácticas	17
3.1. Gobernanza Fiscal europea y herramientas asociadas al marco fiscal.....	17
3.1.1. Ajuste y protección social.....	18
3.1.2. Reglas fiscales y de gasto	20
3.1.2.1. Las reglas fiscales derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Fiscal Compact.....	22
3.1.2.2. Las cláusulas de salvaguardia	23
3.1.3. Marco Presupuestario a Mediano Plazo.....	24
3.1.3.1. Concepto y utilidad	24
3.1.3.2. Los Marco Presupuestario a Mediano Plazo en los países de la Unión Europea.....	26
3.1.3.3. Índice de calidad de los Marco Presupuestarios a Mediano Plazo	29
3.1.3.4. La exclusión de gastos con impacto en el ciclo económico y con impacto social.	29
3.1.3.5. Análisis de casos de estudio	30
3.1.4. Instituciones Fiscales Independientes	34
3.1.4.1. Las Instituciones Fiscales Independientes en el marco de la Unión Europea.....	35
3.1.4.2. Análisis de casos de estudio	39
3.1.5. El Instituto de Estudios Fiscales.....	40
3.2. Herramientas de mejora de calidad del gasto	42
3.2.1. Evaluación de Gasto Público/Spending Reviews	42
3.2.1.1. Concepto y utilidad	42
3.2.1.2. Desarrollo de las evaluaciones de gasto público.....	43
3.2.1.3. Consideraciones sobre la aplicación de las evaluaciones de gasto.....	47
3.2.1.4. Análisis de casos de estudio	48
3.2.2. Presupuesto por Género	51
3.2.2.1. Concepto y tipología	51

3.2.2.2. Herramientas utilizadas en el proceso presupuestario con enfoque de género	52
3.2.2.3. Análisis de casos de estudio	54
3.3. Administración Tributaria.....	57
3.3.1. Mejores Prácticas para favorecer el cumplimiento tributario.....	58
3.3.1.1. Gestión de riesgo de incumplimiento.....	58
3.3.1.2. Segmentación y cumplimiento cooperativo	59
3.3.1.3. Cumplimiento tributario en el marco de la economía colaborativa.....	65
3.3.2. Agenda Internacional e intercambio de información tributaria.	68
3.3.2.1. BEPS -Erosión de la base imponible y traslado de beneficios.....	68
3.3.3. Herramientas de modelización y micro-simuladores.	71
3.3.3.1. Euromod.....	72
3.3.3.2. Cortax.....	73
3.3.3.3. Quest.....	73
3.3.4. Buenas Prácticas de la Agencia Española de Administración Tributaria	73
3.3.4.1. Sistematización de prácticas de gestión innovadoras de la AEAT	74
3.4. Herramientas de diagnóstico de política y administración tributaria.....	77
3.4.1. La Estrategia de Ingreso a Medio Plazo (MTRS).....	77
3.4.2. Diagnósticos Tributarios por país (OCDE)	78
3.4.3. Evaluación diagnóstica de la Administración tributaria (TADAT)	78
3.5. Catálogo de recursos de política y administración tributaria.....	80
4. Análisis y sistematización de actores y recursos	83
5. Anexos	85
5.1. Fichas de Prácticas	85

Índice de cuadros

Cuadro 1: La Gobernanza Fiscal y los Marcos Fiscales	17
Cuadro 2: Aspectos sociales y ajuste estructural	19
Cuadro 3. El MPMP de Países Bajos	30
Cuadro 4. El MPMP de Francia	32
Cuadro 5. El MPMP de Portugal	33
Cuadro 6. El proceso institucional del Consejo Fiscal italiano	36
Cuadro 7. Buenas prácticas IFIs	38
Cuadro 8. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	39
Cuadro 9. Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF)	41
Cuadro 10. Las Revisiones de Gasto Público y la consolidación fiscal	43
Cuadro 11. Evaluación de Gasto Público en Países Bajos	48
Cuadro 12. Evaluación de Gasto Público en Portugal	48
Cuadro 13. Evaluación de Gasto Público en Irlanda	49
Cuadro 14. Evaluación de Gasto Público en Alemania	50
Cuadro 15. Buenas prácticas para la formulación de presupuesto de género	52
Cuadro 16. Organismos de referencia Presupuesto por Género	54
Cuadro 17. El Presupuesto de Género en Austria	54
Cuadro 18. El Presupuesto de Género en España (Andalucía)	55
Cuadro 19. Ayuntamiento de Madrid: Evaluación del impacto en género	55
Cuadro 20. Finlandia: La perspectiva de género en el presupuesto	56
Cuadro 21. Suecia: Medidas de Gestión de Riesgo de incumplimiento	58
Cuadro 22. España: Foro de Grandes Empresas AEAT.	60
Cuadro 23. Reino Unido: Riesgos fiscales para Grandes empresas.	61
Cuadro 24. Países Bajos: Unidad Grandes Patrimonios, el caso de Países Bajos	61
Cuadro 25. España: Investigación y detección de riesgo de incumplimiento. España	62
Cuadro 26. Suecia: Registros: Libros Mayores del personal	63
Cuadro 27. Países Bajos: Control de transacciones en efectivo, la industria del taxi	63
Cuadro 28. Austria Programa de educación en las escuelas	63
Cuadro 29. Francia: TRACFIN.	64
Cuadro 30. España: Fraude fiscal, laboral y de Seguridad Social	65
Cuadro 31. Italia: Retos y oportunidades en la economía colaborativa	65
Cuadro 32. Reino Unido: Impactos y opciones en el marco de la economía colaborativa	67
Cuadro 33. Caja de Herramientas BEPS	69
Cuadro 34. Organizaciones que apoyan el marco inclusivo BEPS	71
Cuadro 35. Microsimulador EUROMOD	72
Cuadro 36. Microsimulador CORTAX	73
Cuadro 37. Micro-simulador QUEST	73
Cuadro 38. Suministro Inmediato de Información IVA (SII) de la AEAT	75
Cuadro 39. Herramientas de Inteligencia Fiscal de la AEAT	75
Cuadro 40. Servicios de Atención al Contribuyente AEAT	76

Cuadro 41. Metodología MTRS (FMI)	77
Cuadro 42. Análisis de Política Fiscal (OCDE)	78
Cuadro 43. Metodología TADAT	79

Índice de tablas

Tabla 1: Demandas temáticas ingreso 2017	13
Tabla 2: Tipología y efectos de las reglas fiscales	21
Tabla 3: Reglas Fiscales y procesos presupuestario PEC	22
Tabla 4. Criterios para desarrollar una Evaluación de Gasto Público	44
Tabla 5. Catálogo de recursos Política y Administración Tributaria	80

Índice de gráficos

Gráfico 1: Índice de Reglas Fiscales (CE)	22
Gráfico 2. Índice de integridad de los MPMP (OCDE)	26
Gráfico 3. Índice de calidad de los MPMP (UE)	29
Gráfico 4. Índice de robustez de las Instituciones Fiscales Independientes (UE)	38
Gráfico 5. Fases de la Evaluación de Gasto Público	44
Gráfico 6. Fase de Gestión de la Evaluación de Gasto Público	46
Gráfico 7. Gobernanza, ejecución y evaluación	47
Gráfico 8. Uso de herramientas de presupuesto de género (OCDE)	53

Acrónimos

AAPP	Administraciones Públicas
AEAT	Agencia Española de Administración Tributaria
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
BEIR	Conejos Fiscal Alemán (Stabilitätsrat)
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (Erosión de la base imponible y al traslado de beneficios)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEF	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de México
CEF	Centre of Excellence in Finance
CF	Consejo Fiscal de Perú
CFA	Consejo Fiscal Asesor de Chile
CFP	Conselho das Finanças Públicas de Portugal (Consejo de Finanzas Públicas)
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CPB	Bureau for Economic Policy Analysis de Países Bajos
CRS	Common Reporting Standard (Reporte Estandarizado Común)
CSS	Contribuciones a la Seguridad Social
DG ECFIN	Dirección General para Asuntos Financieros y Económicos de la Comisión Europea
EEFC	Consejo Fiscal Estonia (Eelarvenõukogu)
EEMM	Estados Miembros
EMN	Empresas Multinacionales
EUIFIs	European Union Independent Fiscal Institutions (Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FTA	Foro de Administraciones Tributarias
GST	Goods and Services Tax (Impuesto a Bienes y Servicios)
HCFP	Le Haut Conseil des Finances Publiques de Francia (Alto Consejo de Finanzas Públicas)
ICAP	International Compliance Assurance Programme (Programa Internacional de Garantía de Cumplimiento)
IFAC	Irish Fiscal Advisory Council de Irlanda (Consejo de Asesoramiento Fiscal)
IFI	Institución Fiscal Independiente
IMAG GMB	Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming/Budgeting (Grupo Interministerial para la Transversalización de la perspectiva de género)
IOTA	Organización Intra-Europea de Administración Tributaria
IRPF	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
IRPJ	Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas

ISER	Institute for Social and Economic Research de Reino Unido. (Instituto de Investigación Económico y Social)
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JRC	Joint Research Centre. (Centro Conjunto de Investigación)
LPFP	Leyes de Programación de Finanzas Públicas
MAP	Procedimiento Amistoso
MFMP	Marco Fiscal a Medio Plazo
MPMP	Marco Presupuestario a Mediano Plazo
MTER	Medium-Term Revenues Strategies. (Estrategia de ingresos a Mediano Plazo)
MTO	Metas de crecimiento / Objetivo presupuestario a Medio Plazo
OBR	Office of Budget Responsibility de Reino Unido. (Oficina de Responsabilidad Presupuestaria)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAT	Procedimiento de Alerta Temprana
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PIB	Producto Interior Bruto
PNC	Pensiones No Contributivas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SII	Suministro Inmediato de Información del IVA
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool. (Herramienta de Evaluación de Diagnóstico de Administración Tributaria)
TCE	Transferencias Condicionales de Efectivo
TIWB	Inspectores de Fiscales sin Fronteras
UE	Unión Europea
UN	Naciones Unidas
UPB	Ufficio Parlamentare di Bilancio de Italia. (Oficina Parlamentaria de Presupuesto)

1. Resumen ejecutivo

Este informe presenta un mapeo y sistematización de buenas prácticas y actores en gestión de finanzas públicas en el ámbito de la Unión Europea. El objetivo del estudio es contribuir a ampliar el conocimiento sobre buenas prácticas y principales casos de éxito en la gestión de finanzas públicas, con pertinencia e impacto en cohesión social, que hayan sido implementadas satisfactoriamente, en particular en el ámbito de la Unión Europea y países de la OCDE. Esta información, ordenada y clasificada, podrá servir como insumo práctico a los procesos de reforma que se llevan a cabo en América Latina con el acompañamiento de EUROsocial.

Este documento de trabajo se ha desarrollado en base a dos premisas. Por un lado, la necesidad de mantener un enfoque europeo en la selección de las buenas prácticas, que hace que se hayan identificado prácticas y actores con relevancia europea, es decir, la intención ha sido identificar aquellos procesos de gestión o herramientas de política que tuvieran un marcado elemento o raíz europea. Por otro lado, se ha utilizado un enfoque de utilidad, tratando de profundizar el estudio, en la medida de lo posible, en aquellos elementos que pudieran tener un impacto directo en cohesión social, analizando la relación entre la práctica y la perspectiva social.

El análisis de prácticas se ha dividido en dos bloques, uno referido al análisis de prácticas relacionadas con la gestión del gasto público y política fiscal, y otro que incluye prácticas relacionadas con la gestión y la política tributaria. Para todas las prácticas analizadas, el estudio ha identificado casos de estudio específicos que han sido implementados a nivel país.

En lo que se refiere al análisis de las **prácticas de gasto**, el informe ha desarrollado de manera prioritaria las prácticas que se derivan del llamado marco de gobernanza fiscal europeo.

Se analizan, por tanto, algunas de las principales prácticas y herramientas de gestión que son resultado de la aplicación del conjunto de reglas, reglamentos y procedimientos englobados en la gestión del marco fiscal. Se desarrolla y sistematiza información relativa a **las reglas fiscales**, que sientan las bases para garantizar la gobernanza presupuestaria y el control de déficit de los países de la Unión Europea; **los marcos presupuestarios a medio plazo**, como una herramienta de gestión que permite mejorar la disciplina fiscal, la asignación estratégica de recursos públicos así como su uso eficiente y efectivo; **las instituciones fiscales independientes**, como instituciones que garantizan la credibilidad del sistema de gobernanza, mediante la evaluación de las previsiones macroeconómicas que subyacen a los presupuestos de las administraciones públicas y la supervisión del grado de cumplimiento de las reglas fiscales nacionales y subnacionales; y las **evaluaciones de gasto público**, que aportan insumos tendientes a garantizar la estabilidad y el crecimiento en la zona euro, aportando valor a los procesos preventivo y correctivo de los mecanismos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como facilitar los procesos de “ajuste inteligente”.

También en el bloque de gasto, se han sistematizado **herramientas de mejora de la calidad del gasto** público, como las herramientas de presupuesto de género y evaluación del impacto en género de los programas presupuestarios.

En el marco del análisis sobre **prácticas de política y gestión tributaria**, el análisis se ha centrado en la identificación de buenas prácticas en Administración Tributaria, sobre todo aquellas que son más relevantes en el marco del FTA de la OCDE. En particular, el análisis se ha centrado en la identificación de prácticas que favorecen el **cumplimiento voluntario, con especial atención a los mecanismos de cumplimiento cooperativo y lucha contra el fraude**.

También se han sistematizado prácticas relacionadas con las **herramientas de intercambio de información tributaria, en particular en el marco de la iniciativa BEPS**, y se han identificado un conjunto de **herramientas específicas de diagnóstico**, sobre política y administración tributaria, que permiten a las administraciones estructurar de manera más integral y estratégica sus necesidades de reforma.

Además del análisis de buenas prácticas, se ha procedido a sistematizar los principales actores, tanto nacionales como internacionales, con el fin de dotar al programa EUROsociAL de una base de datos sobre instituciones que eventualmente puedan apoyar en los procesos de colaboración entre administraciones.

2. Enfoque y metodología

2.1. Objeto del estudio

El **Producto 1** es un estudio/mapeo de actores y de identificación de buenas prácticas y principales casos de éxito en la gestión de finanzas públicas, con pertinencia e impacto en cohesión social, y que hayan sido implementadas satisfactoriamente en particular en el ámbito de la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

2.2. Enfoque de trabajo

Durante el proceso de elaboración de este informe se han revelado algunas particularidades que nos han llevado a tomar un enfoque diferenciado de trabajo según el objeto del análisis. Así, y como se explica a continuación, si bien se han tomado enfoques comunes aplicables a todo el trabajo que eran requeridos por los Términos de Referencia, se ha optado por estructurar el trabajo de identificación de buenas prácticas de manera diferenciada para lo relativo a las prácticas de gasto y las de ingreso.

El desarrollo del trabajo se ha hecho, por tanto, en base a los enfoques enunciados en nuestra propuesta técnica. Estos enfoques buscan prestar una especial atención al contexto, así como a proponer soluciones basadas en la funcionalidad o utilidad. En vista de este enfoque, **la interpretación del concepto de buena práctica, en contextos tan diferentes como son las administraciones de los países de la Unión Europea y América Latina, es un tema complejo que necesita de un análisis adaptado y en cuyo abordaje es recomendable no simplificar o aplicar automatismos** entre demanda (o necesidad) y oferta (o buena práctica). La gestión de una práctica específica ya sea de gasto o de ingreso, debe ser **analizada en función de su contexto específico, de su entorno político, normativo y cultural, y es por tanto complejo pensar en la aplicabilidad de determinadas prácticas de manera automática en contextos altamente diferenciados**. Esta visión ha sido compartida, a lo largo del estudio, por representantes de organizaciones relevantes como la OCDE o la Unión Europea. De hecho, estos organismos, que tienen dentro de sus mandatos ofrecer una perspectiva global sobre los asuntos de política pública objeto del estudio, generan mucha información y literatura sobre los temas objeto de este estudio, pero estos análisis son normalmente de carácter general, de estudio de políticas, y no individualizada o aterrizada a casos específicos. Por razones de índole político, estas organizaciones se cuidan mucho de señalar buenas o mejores prácticas entre sus estados miembros con el fin de no crear suspicacias internas. Sus análisis son generales y analizan normalmente el impacto de las políticas, y no tanto de gestión específica por país.

2.2.1. El enfoque europeo y la cohesión social

En cuanto a los enfoques comunes, se ha trabajado con el **objetivo de identificar prácticas y actores con relevancia europea**, es decir, la intención ha sido identificar aquellos procesos de gestión o herramientas de política que tuvieran un marcado elemento o raíz europea. Esto ha presentado alguna dificultad metodológica, ya que en ocasiones las experiencias de los actores regionales, de América Latina, podrían adecuarse mejor que aquellas puestas en marcha por administraciones, como las europeas, que trabajan en contextos muy diferentes.

Asimismo, se ha tratado de profundizar, en la medida de lo posible, en aquellos **elementos que pudieran tener un impacto directo en cohesión social**. Así, en los temas en los que hemos identificado un impacto más directo, **se ha tratado de analizar la relación entre la herramienta de gestión y la perspectiva social**. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta vinculación se establece de manera indirecta, es decir que las herramientas de gestión de finanzas públicas que se analizan permiten mantener unas cuentas públicas equilibradas, elemento necesario para garantizar el sostenimiento de la política social. Según la OCDE ((OCDE), 2017) los gobiernos cumplen una función redistributiva del ingreso por medio de los impuestos y las transferencias, y en este contexto, la **eficiencia y eficacia de las políticas fiscales son fundamentales** para lograr sociedades más igualitarias y luchar contra la pobreza. Según la OCDE (2017), el mayor impacto sobre la desigualdad se puede conseguir mediante un mayor, más eficiente y mejor focalizado gasto social a través de las transferencias en especie, por ejemplo, en servicios de educación y salud, o mediante las transferencias condicionales de efectivo (TCE) y las pensiones, en especial las no contributivas (PNC). Estas cuestiones, más de política social, trascienden el alcance del estudio tal y como se había configurado inicialmente. En muchas ocasiones, las instituciones visitadas, administraciones de gestión financiera/tributaria o entidades afines, han expresado que la política social trasciende a sus competencias y la verificación del impacto social de su gestión trasciende de su mandato. Asimismo, es relevante destacar que ninguna de las peticiones recibidas por los socios de EUROsociAL se refería específicamente a una temática relativa a la cohesión social, sino que se referían a procesos específicos de gestión de finanzas públicas.

2.2.2. Sistematización de buenas prácticas en política fiscal

En el caso de las prácticas relacionadas con la **política fiscal** (entendida en este informe como la gestión de la política de estabilidad macroeconómica y de gasto) **el punto de referencia ha sido el análisis de los mecanismos incluidos en el llamado marco de gobernanza fiscal europea**. Estos procesos gozan de relevancia técnica, tienen pertinencia en el sentido de que responden a las necesidades de los países, y son procesos que tienen una raíz técnica eminentemente europea.

Este nuevo marco de gobernanza, impulsado por las instituciones europeas, se **aterrija en una serie de reformas necesarias en los marcos fiscales de los países de la Unión Europea**. Este proceso de alineamiento y de adopción de estas herramientas de gobernanza fiscal se realiza a nivel de los países ya sea adaptando las herramientas a procesos ya institucionalizados en sus países o bien introduciendo estos nuevos procesos de gestión, lo que puede generar un aprendizaje para las administraciones de los países de América Latina. Incluidas dentro de estas herramientas que integran los marcos fiscales europeos, encontramos numerosos elementos incluidos dentro de las necesidades identificadas por los socios de EUROsociAL. Entre estos los elementos están la **definición de reglas fiscales, los marcos presupuestarios a mediano plazo, el manejo de riesgos fiscales, la mejora de la rendición de cuentas y transparencia fiscal, así como las herramientas de simulación fiscal y las evaluaciones de gasto público**.

Además de contar con una lógica y raíz europea, el **análisis de las herramientas incluidas en el marco fiscal es también más adaptable a la lógica inicial del estudio de hacer coincidir las necesidades (demanda) con la oferta (buena práctica).**

Con todas las salvaguardias necesarias, la sistematización de algunas herramientas de gasto, con el fin de servir de buena práctica, son más pertinente que las de ingreso, ya que las consideraciones relacionadas con el contexto —enunciadas más arriba— son, en algunos casos, menos restrictivas. Así, en principio parecería más prudente o realista pensar en replicar, en contextos diferentes, una metodología de evaluación de gasto público o la estructura de una institución fiscal independiente, que la estructura de un impuesto, por ejemplo.

2.2.3. Sistematización de buenas prácticas en política y administración tributaria

La identificación de necesidades y **buenas prácticas en lo que concierne, fundamentalmente, a la administración tributaria y, en menor medida, a la política tributaria**, presenta, abundando en lo ya mencionado relacionado con el contexto institucional de cada país, ciertas **dificultades adicionales derivadas de la heterogeneidad en cuanto a las necesidades identificadas.**

La heterogeneidad del contexto de los diferentes países de América Latina es un elemento evidente, y así lo han corroborado alguno de los principales especialistas del sector. Según Isaac Gonzalo Arias, Director de Cooperación y Tributación Internacional del CIAT *“Tal vez “heterogeneidad” sea el término que mejor define a América Latina (AL), tanto por las diferencias geográficas, económicas y culturales de sus países, como por la desigualdad en el nivel de desarrollo de sus habitantes”*¹. No es tarea fácil definir retos comunes para sus administraciones tributarias”. Así mismo en el marco de las entrevistas realizadas a expertos para el estudio, Bert Brys, jefe del Departamento del Centro de Política y Administración fiscal de la OCDE, afirmó que “es difícil, o incluso incorrecto, hablar de buenas prácticas en el ámbito tributario”, que por su naturaleza es extremadamente sensible a múltiples factores contextuales, y menos aún considerar que éstas sean aplicables de manera genérica a un país dado.

Esta heterogeneidad se ha reflejado en las peticiones realizadas por los socios de EUROsociAL, y que fueron compartidas con el equipo consultor. Se han recibido un número elevado de peticiones de apoyo en los ámbitos considerados de ingreso (26)² que responden a un número muy variado de temáticas. En un esfuerzo por agruparlas -no siempre consistente- se han conseguido reducir a siete temáticas (ver Tabla 1). Esta atomización de temáticas, a ser aplicadas a contextos muy diferentes, nos hace considerar desaconsejable analizar en profundidad cada una de ellas.

Tabla 1: Demandas temáticas ingreso 2017

Temática agrupada	N.º de peticiones
Asistencia al Contribuyente	1
Reformas a política tributaria	1
<i>No agrupables</i>	4
BEPS y evasión internacional	6
Gasto tributario	3
Evasión fiscal nacional	6
Impuestos directos	4
Impuestos indirectos	1
Total	26

1. <http://www.fiiapp.org/los-retos-de-las-administraciones-tributarias-de-america-latina-para-los-proximos-anos/>
2. La cantidad corresponde a la información entregada por parte de FIIAPP para la elaboración del estudio.

En el marco del análisis sobre prácticas de política y gestión tributaria, respondiendo a un **enfoque de trabajo centrado en la utilidad**, el análisis de se debe centrar en los puntos siguientes:

- **La identificación de buenas prácticas en Administración Tributaria:** fundamentalmente en lo relacionado con el fomento del cumplimiento tributario, con especial atención a los mecanismos de cumplimiento cooperativo. También se han sistematizado prácticas relacionadas con las herramientas de intercambio de información tributaria, en particular en el marco del BEPS.
- **La identificación de herramientas específicas de diagnóstico** ya sea sobre política y administración tributaria, que permitan a los países conocer las metodologías que les permitirán estructurar de manera más integral y estratégica sus necesidades de reforma tributaria;
- **La identificación de fuentes de información y recursos**, con el fin de aglutinar los recursos necesarios para profundizar en el análisis.
- **La identificación de actores**, que incluye una sistematización de actores, internacionales y regionales, que permita dotar a EUROsociAL de una base de datos sobre instituciones que eventualmente puedan ayudar a filtrar las buenas prácticas por país en base a un conocimiento inicial del contexto en el que fueron implementadas. Esto ayudaría a identificar de manera más individualizada, caso por caso, y en base a un análisis más preciso, la mejor respuesta a la petición concreta realizada por las instituciones contrapartes.

En complemento con lo anterior, hemos también considerado pertinente **analizar y sistematizar algunas herramientas en particular relacionadas con la política tributaria**, tanto por la relevancia en cuanto a las peticiones de los países socios (p. ej. medidas de apoyo para la implementación del marco integrado BEPS) o por el específico *know-how* de la Unión Europea (p. ej. En el campo específico de las herramientas de micro-simulación).

2.3. Metodología para el análisis de necesidades y selección de buenas prácticas

La metodología que hemos seguido para **analizar las necesidades** se ha dirigido a establecer unos mecanismos para realizar un **ejercicio de priorización**, con el fin de poder identificar aquellas que se consideren tengan un mayor potencial de generar impacto. De esta manera, se puede **acotar también la selección de la oferta** (casos de éxito y buenas prácticas) y proceder a un estudio más detallado de estas prácticas, identificando su pertinencia e identificando a los actores institucionales con potencial de transferencia.

En los Términos de Referencia se incluyó una lista larga de políticas que podían configurar la demanda, divididas entre políticas de gasto e ingreso. En cuanto a las políticas de gasto, se incluyeron una serie de temáticas que van desde el manejo de los riesgos fiscales a nivel macro, a la mejora en la calidad del gasto y la gestión presupuestaria. Desde el punto de vista del ingreso, las opciones que se contemplaron inicialmente eran también muy variadas, y giraban en torno a medidas de política tributaria, tendentes a aumentar la base tributaria y mejorar la distribución de la renta.

Hemos considerado también que la selección de la demanda debía así mismo **tomar en consideración las necesidades estructurales con el fin de que la sistematización de prácticas tenga una mayor sostenibilidad**. En este sentido consideramos que la base de referencia del estudio no podía ser únicamente la selección de demandas hecha por los socios del programa, ya que la metodología de identificación de las demandas concretas de los socios de EUROsociAL se realiza de manera anual, con lo que de

año a año puede variar significativamente. Era por tanto **importante centrarse en los temas que consideramos son coyunturales**, como la sostenibilidad fiscal, y que van a ser relevantes a medio plazo.

Para llevar a cabo esta **priorización de la demanda y de selección de las buenas prácticas**, se han desarrollado las siguientes tareas:

- **Análisis documental con base en la literatura existente**

Se han analizado números estudios recientes sobre los retos de las administraciones públicas en América Latina (incluyendo los siguientes) que nos han permitido tener una visión general y amplia sobre los retos más destacados que afrontan las administraciones públicas en la región.

- **Entrevistas con actores**

Se han mantenido entrevistas y reuniones de trabajo con actores relevantes que, desde el punto de vista operativo, trabajan directamente en proyectos relacionados con la gestión financiera pública en la región. Se han mantenido entrevistas con administraciones públicas, organismos regionales e internacionales, y centros de pensamiento. Se han visitado instituciones clave en el marco de la gestión financiera pública a nivel europeo. Se ha visitado, entre otros, los siguientes organismos: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en particular su Centro de Administración y Política Tributaria; la Organización Intra-Europea de Administración Tributaria (IOTA), direcciones generales relevantes de la Comisión Europea e instituciones públicas de países de la Unión Europea. Particularmente, en España y en relación con las reglas fiscales y los consejos fiscales independientes, se han visitado instituciones como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF). En el Anexo 2 se incluye un listado de personas e instituciones entrevistadas.

- **Análisis de las necesidades específicas de los socios de EUROsociAL (2017)**

El desarrollo de este análisis ha permitido **identificar limitaciones en cuanto al alcance del estudio en relación con los requerimientos específicos de las contrapartes**. El total de requerimientos al programa por parte de las administraciones socias para 2017, que el equipo de EUROsociAL nos facilitó, contenía, al menos, un total de 49 peticiones. Si bien ha sido posible agrupar determinadas solicitudes, que por tanto ameritan un análisis específico de la práctica de gestión pública, en muchos casos son peticiones aisladas y muy concretas, que pueden cambiar año a año y para las cuales sería necesario realizar una investigación específica.

- **Una vez completado el proceso de identificación de las necesidades, se determinó vincularlas con las mejores experiencias y prácticas existentes a nivel de la Unión Europea**

Se ha elaborado un catálogo de buenas prácticas en línea con el enfoque enunciado, que se presenta desarrollado en el epígrafe 3 de este informe y de manera más sistematizada en las Fichas individuales incluidas en el Anexo 1. El objetivo, además de contar con un catálogo de buenas prácticas, es aglutinar y sistematizar información que permita llevar a cabo procesos de colaboración entre pares. Por tanto, se ha tratado de identificar, para cada proceso de reforma y en la medida de lo posible, la institución y, en su caso, las personas/funcionarios responsables que podrían ser involucrados en los procesos de intercambio de experiencias.

Una vez realizadas estas actividades, se procedió a realizar una **validación intermedia con el equipo de EUROsociAL**, donde se expusieron las conclusiones preliminares y **validar el enfoque propuesto para la realización del análisis del análisis, así como los elementos principales dentro de los diferentes componentes del estudio**.

3. Análisis y sistematización de buenas prácticas

3.1. Gobernanza Fiscal europea y herramientas asociadas al marco fiscal

La identificación de buenas prácticas en gestión de finanzas públicas en los países de la Unión Europea se ha desarrollado en torno a los mecanismos establecidos en el marco de lo que se conoce como Gobernanza Fiscal europea. Como se ha explicado en el epígrafe anterior, este enfoque era pertinente para asegurar que el análisis, y la sistematización de prácticas, recogiese adecuadamente un saber hacer eminentemente europeo.

La gobernanza fiscal es, en la práctica, el conjunto de reglas, reglamentos y procedimientos, que pueden ser englobados en el término “marco fiscal” o “*fiscal framework*” en inglés, que determinan la configuración de elementos comunes en la gestión fiscal de los países de la Unión Europea, en particular establecen un punto de referencia para su planificación, aprobación, y su monitoreo y evaluación. Estos **marcos fiscales incluyen herramientas concretas como las reglas fiscales, los marcos presupuestarios a medio plazo, las instituciones fiscales independientes, y las evaluaciones de gasto público o *spending reviews*, y de ellos se derivan además otras herramientas como los simuladores de gasto e ingreso.**

Cuadro 1: La Gobernanza Fiscal y los Marcos Fiscales

La Gobernanza Fiscal y la importancia de los “marcos fiscales”

Este conjunto de reglas y de procesos, denominada Gobernanza Fiscal, buscan fomentar una gobernanza fiscal ordenada, lo que es considerado un factor importante para conseguir una posición presupuestaria sólida y contrarrestar así las políticas fiscales no sostenibles que aumentan el déficit e incrementen las ratios de deuda. Asimismo, **el conjunto de medidas implementadas en el marco de la gobernanza fiscal tiene como objetivo contrarrestar las políticas procíclicas, mediante la planificación a medio plazo, así como mejorar la eficiencia del gasto público.** Todo este conjunto de procesos permitiría contar con unas finanzas públicas saneadas y serían condición necesaria para el sostenimiento del gasto social.

También según la OCDEⁱ, **los principales objetivos de un marco fiscal son: sostener la disciplina fiscal para alcanzar un objetivo prudente de la deuda y permitir que la flexibilidad a corto plazo de la política fiscal pueda reaccionar a los ciclos y los shocks.** El objetivo de un marco fiscal es por tanto hacer más probable que los países con alta deuda sigan un camino más prudente y que los países que cumplen mejor con los objetivos de deuda sigan esa senda. Como en el caso de la definición de la Gobernanza Fiscal en el marco de la UE, la OCDE considera que **un marco fiscal tiene que contener reglas fiscales, que contengan objetivo de la deuda, consejos fiscales independientes, y procesos presupuestarios, donde se incluyan los marcos presupuestarios a medio plazo**

Vamos a analizar, por tanto, los componentes esenciales de estos marcos fiscales, es decir las reglas fiscales, los marcos presupuestarios a mediano plazo, de los Consejos Fiscales Independientes. Si bien las metodologías de evaluación y eficiencia del gasto público forman parte de los procesos de la gobernanza europea, se han incluido bajo el epígrafe de calidad del gasto para dar una coherencia metodológica al estudio. El informe presenta también **un resumen de los procedimientos de supervisión y control asociados con el Semestre Europeo, en especial aquellos que pueden tener un impacto potencial en el mantenimiento de las políticas sociales, especialmente en contextos de consolidación fiscal.**

3.1.1. Ajuste y protección social

Es complejo, en el marco de los ajustes fiscales, encontrar ejemplos prácticos de *ajuste blando*. En un contexto europeo, además, los escenarios que se plantean son muy diferentes a los que pueden enfrentar una economía de América Latina. Esto es así ya que, pese al impacto objetivo de los recortes, **la existencia de un piso social (las transferencias, como las pensiones, y los estabilizadores automáticos, como las prestaciones por desempleo), hace difícilmente comparable los escenarios en estos dos contextos.** Por ejemplo, en España, desde 2011-15 se produjo un significativo ajuste fiscal de 69.000 M€, pero es relevante notar que en este periodo hubo de hecho un incremento de gasto, de 5,8 M€, en prestaciones sociales (desempleo y pensiones). Es decir, el ajuste por el lado del gasto no produjo una reducción de las transferencias en protección social, que de hecho aumentaron en un 1,9% siendo la reducción media de otras partidas del 12,9%. El recorte sí afectó a partidas como salud (-8,5%), educación (-10,3%) y vivienda (14,5%) pero estas partidas, en términos absolutos, representan un porcentaje muy pequeño del gasto del Gobierno Central. Por dar una idea de la magnitud del “piso social” en una economía europea con políticas de protección social, en España, en el presupuesto de 2017, el gasto en pensiones representa el 38,5% (135.449 M€) del total del gasto público y el de prestaciones por desempleo el 5,6% (19.621 M€)³. En la República de Colombia, una de las economías más desarrolladas del continente, por ejemplo, el gasto en pensiones en el presupuesto de 2017 representó un 16,8% del total.

Se pueden sin embargo **identificar, en el marco de los procesos y normas que forman el marco de gobernanza económica de Unión Europea (UE), algunas prácticas que introducen una perspectiva social en los procesos de control y de ajuste estructural.** Esto se refleja en los procesos incluidos dentro del semestre europeo y en los nuevos programas de ajuste, y que van más allá de la flexibilidad de metas de crecimiento (MTO) o gastos excluidos en determinadas reglas fiscales.

Estos procesos se enmarcan en el denominado Semestre Europeo; esto es la denominación del ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias dentro de la UE y forma parte del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Se centra en los primeros seis meses de cada año, de ahí que se denomine “Semestre”. Durante el Semestre Europeo los Estados miembros ajustan sus políticas presupuestarias y económicas a los objetivos y normas acordados a escala de la UE. El Semestre Europeo abarca tres bloques de coordinación de políticas económicas: (i) reformas estructurales, dedicadas a promover el crecimiento y el empleo de conformidad con la Estrategia Europa 2020; (ii) políticas presupuestarias, para garantizar la sostenibilidad de la hacienda pública de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; y un proceso de (iii) **prevención de desequilibrios macroeconómicos excesivos.**

3. Dirección General de Presupuestos Ministerio de Economía y Competitividad

En el marco de este último bloque, la **Comisión publica informes por país respecto de todos los Estados miembros participantes**. Estos informes incluyen exámenes exhaustivos de desequilibrios macroeconómicos de aquellos Estados miembros en los que se ha considerado que el riesgo de tales desequilibrios es elevado, y que se incluyen en el procedimiento de Alerta Temprana. **La Comisión, basándose en esos exámenes, puede elaborar proyectos de recomendaciones, basándose en un análisis más exhaustivo, dirigidas a los Estados miembros para que corrijan los desequilibrios que se hayan detectado**. Estas recomendaciones pueden presentarse al mismo tiempo que se publica el examen exhaustivo o más adelante, junto con otras recomendaciones específicas por país.

Cuadro 2: Aspectos sociales y ajuste estructural

Aspectos sociales y ajuste estructural

Según una reciente Comunicación de la Comisión (2015)ⁱⁱⁱ, se determina la voluntad de prestar más atención a los aspectos sociales y de empleo. Así, en el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), y más en concreto en el procedimiento de alerta temprana (PAT), se incluyen tres indicadores adicionales (tasa de actividad, desempleo juvenil y desempleo de larga duración) a los 11 parámetros principales ya existentes del cuadro de indicadores del PDM. Ello serviría para alcanzar el propósito de definir mejor el contexto social y de empleo en el que se está produciendo el ajuste, de forma que, en última instancia, se traduzca en una mejor formulación de las políticas.

Se han incluido por lo tanto las siguientes variables laborales y sociales, que ya figuraban entre los indicadores auxiliares del PAT, se agregan al marcador PAT principal: (i) tasa de actividad; (ii) desempleo de larga duración y (iii) desempleo juvenil. Todos los indicadores se expresan como el cambio en tres años (en oposición a los niveles), para capturar nuevos desarrollos de manera oportuna. Los umbrales se calculan de acuerdo con los mismos criterios estadísticos para las variables existentes del marcador. La inclusión de estos indicadores de empleo como indicadores principales permitiría una mejor comprensión de las consecuencias sociales de los desequilibrios, incluso durante la corrección de desequilibrios, y ayudaría a afinar las recomendaciones de política que caen dentro del alcance del PAT y del análisis exhaustivo país.

Los indicadores son los siguientes:

- Cambio en 3 años del porcentaje de la tasa de actividad, con un techo de -0.2%
- Cambio en 3 años del porcentaje de la tasa de desempleo de larga duración, con un techo de +0.5%
- Cambio en 3 años del porcentaje de la tasa de desempleo juvenil, con un techo de +2%.

Existen, además, indicadores auxiliares del marco de la matriz del PAT que complementan los ahora 14 indicadores y umbrales principales,

- Un primer conjunto de indicadores auxiliares complementa directamente los indicadores macro financieros.
- Un segundo conjunto de indicadores auxiliares consiste en variables de empleo y sociales que se seleccionaron para permitir una mejor comprensión de la dimensión social de los riesgos implicados por los desequilibrios, incluida la evolución social durante el ajuste. Tal conocimiento mejorado finalmente ayuda a identificar medidas de política para corregir desequilibrios, mientras que minimiza las consecuencias sociales de este último.
- Estos indicadores sociales se refieren a las siguientes variables: empleo, tasa de actividad, desempleo de larga duración tasa, tasa de desempleo juvenil, jóvenes sin empleo, educación o capacitación (NEET), pobreza.

Cuadro 2: Aspectos sociales y ajuste estructural (cont.)

- El empleo se expresa como un cambio porcentual anual. Las otras variables se expresan tanto en nivel y como cambios durante un período de tres años. **Se consideran todos los indicadores de pobreza de Europa 2020: personas en riesgo de la pobreza o la exclusión social, la tasa de pobreza en riesgo, la tasa de privación material severa, y las personas que viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo.**
- El cambio de empleo estuvo entre el conjunto de indicadores auxiliares desde el inicio de la matriz de indicadores del PAT. Los indicadores auxiliares restantes se agregaron después de la Comunicación de 2013 sobre “Fortalecimiento de la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria”.

Según la misma Comunicación, **también se concede mayor atención a la equidad social de los nuevos programas de ajuste macroeconómico para garantizar que el ajuste se distribuye de manera equitativa y proteger a los más vulnerables de la sociedad.**

La Comisión elaboró la primera **evaluación de impacto social** con motivo del nuevo **Memorando de Entendimiento griego**. La Comisión tiene la intención de proseguir con esta práctica de evaluación de gasto público en cualquier futuro programa europeo de apoyo a la estabilidad, incluyendo evaluaciones que sirvan como un instrumento de consolidación **selectiva y estructural** del gasto (ver punto 3.2.1).

Ha habido 6 países objeto de ayudas financieras que han requerido la elaboración de planes de ajuste (Grecia, Chipre, Irlanda, Lituania, Portugal y España). Actualmente solo está vigente el programa con Grecia, y para Portugal, Irlanda y España se está aplicando la llamada supervisión post-programa.

Enlaces de Interés:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/financial-assistance-euro-area-countries_en
https://ec.europa.eu/info/files/adding-employment-indicators-mip-scoreboard-better-capture-employment-and-social-developments_en
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-alert-mechanism-report_en_0.pdf

Fuente: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo medidas destinadas a realizar la UEM COM/2015/0600

3.1.2. Reglas fiscales y de gasto

Según la OCDE (2015), los objetivos de deuda que presiden los marcos fiscales deben estar complementados con reglas fiscales que permitan desarrollar políticas anticíclicas y establezcan cláusulas de escape en el caso de los grandes shocks. Son muchos los países de la OCDE que han adoptado normas fiscales que ponen límites a las políticas de sus gobiernos y que sustentan la disciplina fiscal. Puede haber, sin embargo, efectos no deseados de las reglas fiscales, y existe un equilibrio a buscar entre rigidez y flexibilidad. Hay ejemplos en la literatura que consideran que las reglas fiscales pueden limitar la capacidad de los gobiernos de conducir políticas de estabilización macroeconómica (Wyplosz, 2013) y también hay amplia literatura que considera que una excesiva flexibilidad de las reglas va en contra de la disciplina (Kopits, 2011) y que normalmente la política fiscal aplicada en países con deudas elevada tiende a ser procíclicas (Égert, 2010).

En la Tabla 2 se presenta un resumen de la tipología de las reglas fiscales más comunes y sus potenciales efectos en la disciplina fiscal, la estabilización, y sus riesgos y efectos secundarios.

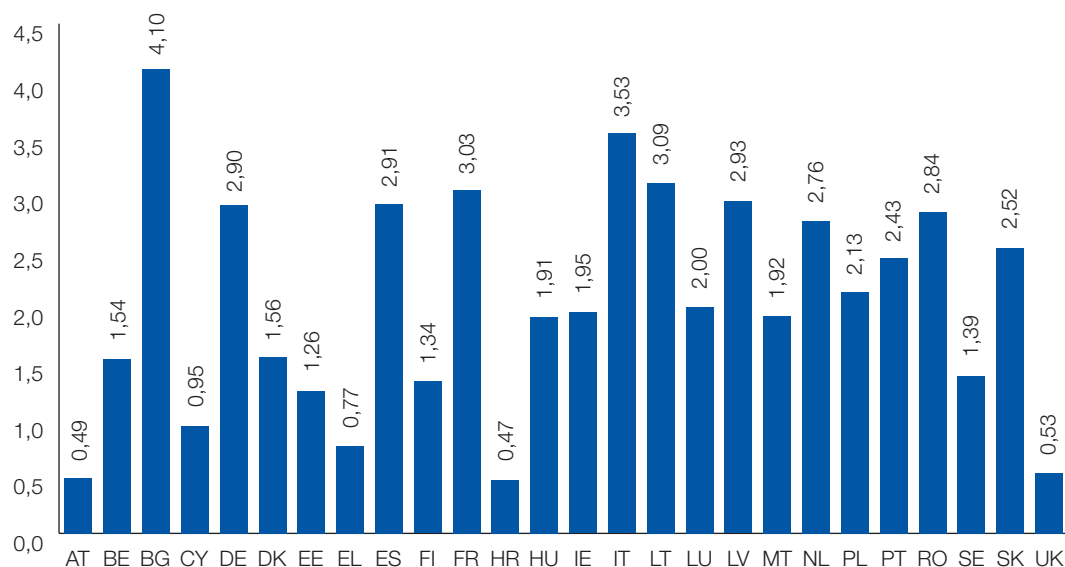
Tabla 2: Tipología y efectos de las reglas fiscales

	Ganancias en disciplina fiscal	Contribución a la política de estabilización	Riesgos y efectos secundarios
Regla de balance presupuestario	Las reglas numéricas sobre el balance presupuestario parece que tienen un impacto positivo en el balance presupuestario en forma de superávits y bajos déficits.	Las reglas presupuestarias estrictas no son eficaces en proveer la necesaria flexibilidad para llevar a cabo una política fiscal contra-cíclica. Tienden, sin embargo, a inducir una política procíclica.	Pueden inducir a los gobiernos en fase de ajuste a confiar demasiado los recortes en gasto productivo —con menor coste político— tales como gasto en inversión. Para contrarrestar esto es normal excluir estos tipos de gasto y solo referenciar el balance corriente (Regla de Oro)
Regla de balance estructural	En principio, las reglas de balance estructural sustentan la disciplina fiscal. Esto es así porque definen un indicador basado en una tendencia, excluyendo los efectos cíclicos y definiendo un espacio para la política fiscal discrecional.	Las reglas de balance estructural proveen cierta flexibilidad ya que permiten la activación de los estabilizadores automáticos.	Estas reglas tienen riesgos en cuanto a la fortaleza de las predicciones sobre la brecha de producción y las estimaciones de crecimiento.
Regla de gasto	Las reglas de gasto mejoran la disciplina fiscal gracias a una mejor rendición de cuentas y una mayor transparencia en el proceso presupuestario. Permiten un mejor control del gasto primario del gobierno. Juegan un papel muy importante en los marcos fiscales.	Una regla de gasto bien diseñada no debería impedir la activación de los estabilizadores automáticos. Las reglas de gasto pueden limitar los gastos procíclicos en caso de ingresos extraordinarios en épocas de bonanzas económica.	La regla de gasto tiene problemas parecidos en cuanto a la calidad y oportunidad de los gastos que se dejan de gastar, particularmente en épocas de crisis. Es posible además que se incentive el uso de renuncias fiscales (gasto fiscal) para financiar políticas que serían más eficaces mediante gasto.

Fuente: OCDE (2015)

Hay amplia literatura relativa a cuáles deben ser las características fundamentales que deben contener las reglas fiscales, siendo la más común las definidas por Kopits and Symansky (1998) o por el Fondo Monetario Internacional (2009)^{iv}. La propia Comisión Europea maneja un índice de reglas fiscales^v, basado en un análisis de la fortaleza de las mismas. En el marco de la metodología, se analizan cinco criterios (i) base legal; (ii) obligatoriedad; (iii) instituciones encargadas de su supervisión, para cumplimiento y mecanismos de corrección; (iv) mecanismo de corrección; (v) resiliencia ante shocks. Si bien el índice presenta una clasificación orientativa, cuyos resultados no son exportables ya que cada regla fiscal se adecúa a un contexto, se presenta en el Gráfico 1 los últimos datos relativos a la evaluación de 2015.

Gráfico 1: Índice de Reglas Fiscales (CE)



3.1.2.1. Las reglas fiscales derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Fiscal Compact

En el marco europeo, se ha llevado a cabo una revisión y profundización de la gobernanza presupuestaria. Esta reforma se inició en 2011 con la entrada en vigor de una serie de medidas iniciadas legislativas, comúnmente conocidas como *Six Pack* (cinco reglamentos y una directiva^{vi}) que tenían como objetivo reforzar la disciplina presupuestaria mediante un conjunto de reglas y procedimientos y un refuerzo de las sanciones. En el marco de estas reformas se firmó, en el año 2012, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG)^{vii} también denominado *Fiscal Compact*. El objeto de este acuerdo consiste en promover la disciplina presupuestaria de los gobiernos de la zona del euro, en particular tras la crisis de deuda pública que comenzó en 2010. Este pacto presupuestario impuso determinados requisitos en materia de políticas presupuestarias a los países pertenecientes a la zona del euro. El Pacto refuerza el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que establecen una serie de reglas fiscales: Que los niveles nacionales de déficit no superaren el 3% del producto interior bruto (PIB); y que la deuda pública se mantenga por debajo del 60% del PIB. El tratado también introduce, con carácter obligatorio, la creación de las autoridades fiscales independientes. Finalmente, en 2013, se aprobaron dos regulaciones de la Comisión y que se denominan “*Two Pack*”^{viii} que refuerza el conocido como brazo preventivo de la supervisión fiscal, y que permite a la Comisión emitir una opinión de los presupuestos nacionales antes de que sean aprobados.

Todo este conjunto de regulaciones conforma el conjunto de reglas fiscales y procedimientos presupuestarios vigentes. Presentamos más abajo un resumen de los diferentes mecanismos y reglas existentes.

Tabla 3: Reglas Fiscales y procesos presupuestario PEC

REGLAS	INSTRUMENTO U OBJETIVO
Déficit de las AAPP inferior al 3% del PIB.	Déficit en porcentaje del PIB.
Ratio de deuda inferior al 60% del PIB, o disminuyendo a un ritmo satisfactorio (al menos, 1/20 de la diferencia entre el nivel de deuda observado y el 60%).	Ratio de deuda en porcentaje del PIB.
Cumplimiento del objetivo de medio plazo (OMP/MTO) o de la senda de ajuste hacia él (0,5 pp, en circunstancias normales).	Saldo estructural en porcentaje del PIB potencial.

Tabla 3: Reglas Fiscales y procesos presupuestario PEC (cont.)

REGLAS	INSTRUMENTO U OBJETIVO
Regla de gasto.	Crecimiento del gasto público ajustado de ingresos extraordinarios.
BRAZO CORRECTIVO – Procedimiento de déficit excesivo –	
Apertura: países con déficit superior al 3% del PIB o ratio de deuda superior al 60% del PIB, sin que disminuya a un ritmo satisfactorio.	
Si se considera que existe déficit excesivo, se establecen: 1. Plazo de corrección. 2. Senda de ajuste del déficit. 3. Esfuerzo de ajuste en términos estructurales (al menos, 0,5 pp, en circunstancias normales).	
Seguimiento: la CE examina si el país ha tomado «acciones efectivas» en primavera, con la presentación de los programas de estabilidad, y en otoño, de acuerdo con los borradores presupuestarios	
Cláusulas de salvaguardia: a) en la apertura del procedimiento, si las desviaciones respecto al 3% son de tamaño reducido y de carácter transitorio y se produce un evento inusual fuera del control del Estado que tiene un impacto significativo sobre la situación financiera de las AAPP o una <u>recesión económica grave</u> ; b) extensión del plazo de corrección si el país ha tomado «acciones efectivas» y se produce un evento inusual fuera del control del Estado que tiene un impacto significativo sobre la situación financiera de las AAPP o una <u>recesión grave</u> en el conjunto del área del euro o de la UE.	
BRAZO PREVENTIVO	
Objetivo presupuestario a Medio Plazo (MTO) específico para cada país. Si el país no cumple el MTO, deberá aproximarse hacia él según una matriz que define el ajuste en términos del saldo estructural exigido, en función del nivel del output gap y del nivel de deuda	
Regla de gasto: el crecimiento del gasto público, una vez descontados los ingresos de carácter extraordinario, no puede superar el crecimiento del PIB potencial a medio plazo	
Seguimiento: en primavera, con la presentación de los programas de estabilidad, y en otoño, de acuerdo con los borradores presupuestarios (Semestre Europeo).	
Procedimiento de desviación significativa: se inicia, con carácter general, si la desviación del esfuerzo de ajuste respecto al OMP supera 0,5 pp en un año, o 0,25 pp en el promedio de dos años consecutivos y, atendiendo a la regla de gasto, cuando la desviación tenga un impacto total sobre el saldo público de, al menos, el 0,5% del PIB en un año o acumulado en dos años consecutivos.	
Cláusulas de salvaguardia: se permiten desviaciones transitorias en caso de que se produzca un evento inusual fuera del control del Estado que tiene un impacto significativo sobre la situación financiera de las AAPP o una <u>recesión económica grave</u> en el conjunto del área. Cláusula de reformas estructurales y de inversión.	

Fuente: Banco de España (2016)^x

Además de las reglas fiscales establecidas en el marco de la gobernanza del euro, los Estados Miembros cuentan con un conjunto de reglas fiscales propias, cuyo uso se ha generalizado en los últimos años. Si en 1990 había 13 reglas fiscales en los países de la UE, en 2010 esta cifra se elevaba a 70. Por tipo de regla, las reglas relativas al balance presupuestario son las más utilizadas, representando un 40% del total. Las reglas de deuda y gasto significaban un 28% y 25% respectivamente (Comisión Europea 2012)^x.

3.1.2.2. Las cláusulas de salvaguardia

Tanto en el marco del componente correctivo y el preventivo del PEC se establecen **cláusulas de salvaguardia**. Así el tratado introdujo cláusulas de salvaguardia, que permiten que el déficit supere el valor de referencia con carácter extraordinario y transitorio en circunstancias excepcionales. Estas circunstancias se refieren a un acontecimiento inusual fuera del control del Estado miembro afectado y que incide de manera significativa en la situación financiera de las Administraciones Públicas (AAPP) o a una recesión económica grave, que inicialmente quedó circunscrita a una contracción

anual del PIB de, al menos, un 2% (Banco de España 2016). En 2015, además, la Comisión introdujo mayores cotas de flexibilidad dentro de las reglas del Pacto de Estabilidad. Así, se parte del principio de que el ajuste fiscal no tiene que ser igual para todos los países. Asimismo, aclara cómo se puede modular el esfuerzo de ajuste hacia el MTO, en el brazo preventivo, para tener en consideración las condiciones cíclicas de los países miembros de la Unión Económica y Monetaria y los niveles de deuda. Al mismo tiempo, se establece la posibilidad de permitir desviaciones transitorias del MTO o del esfuerzo de ajuste hacia él, **si el país realiza reformas estructurales o gastos en inversión pública**. Se trata de dotar de flexibilidad a los países para poder establecer políticas contra-cíclicas sin que el déficit supere el límite del 3%. Para los países en el componente correctivo, la Comisión Europea permitió así mismo a los Estados Miembros extender el plazo de corrección del déficit excesivo si se realizan reformas estructurales, siempre y cuando el Estado haya adoptado «acciones efectivas» (Banco de España 2016).

3.1.3. Marco Presupuestario a Mediano Plazo

En el marco del análisis de este instrumento, aportaremos (i) las definiciones conceptuales más extendidas, (ii) analizaremos, en base a la literatura existente, las prácticas específicas de gestión del instrumento en una serie de países de la Unión Europea, (iii) analizaremos los casos de estudio de Países Bajos, Francia y Portugal, para los cuales veremos con más detalle las características de sus Marcos Presupuestarios a Mediano Plazo (MPMP) en relación con sus marcos fiscales (iv) y veremos en concreto qué medidas específicas se pueden introducir en estos instrumentos para garantizar el mantenimiento de ciertas políticas relacionadas con la cohesión social.

3.1.3.1. Concepto y utilidad

Son varias las definiciones sobre los Marcos Presupuestario a Mediano Plazo. Para definir conceptualmente a los MPMP tomaremos las definiciones tanto de la OCDE como de la Unión Europea, en las que existen elementos comunes que permiten sistematizar a un MPMP como una herramienta que permite mejorar la disciplina fiscal, la asignación estratégica de recursos públicos, y el uso eficiente y efectivo de los recursos asignados a las prioridades estratégicas definidas en las diferentes políticas públicas con impacto presupuestario.

Para la OCDE^{xi} los MPMP son herramientas que ayudan a las organizaciones gestoras de presupuesto, en todos los niveles de la administración, a adoptar una perspectiva presupuestaria a medio plazo en vez de la tradicional visión anual, más cortoplacista. Los MPMP suelen abarcar un periodo de tres a cinco años, lo que incluye el año presupuestado (N). Normalmente combinan límites o techos anuales ligados a estimaciones a medio plazo. Estas estimaciones, en el ámbito de los MPMP, son cálculos sobre el comportamiento de determinadas variables, como el gasto, el ingreso y la posición fiscal agregada, estimados en base a determinadas asunciones. Por su naturaleza, estas asunciones de la posición fiscal son a medio plazo. Los techos son límites que establece el gobierno sobre el gasto de una determinada partida de gasto que se realiza para cada uno de los años incluidos el MPMP. Estos techos pueden ser actualizados año a año o bien pueden ser fijos. Así, es necesario, para que un MPMP sea funcional, que exista una correspondencia entre los techos y las estimaciones con la formulación de la política de gasto. Es necesario, por tanto, que un MPMP establezca claramente cuáles son los objetivos fiscales a medio plazo del gobierno en cuanto a las principales variables a integrar en el marco fiscal, es decir los niveles de ingresos previstos, gasto, balance fiscal y manejo de la deuda.

Siguiendo con la definición de la OCDE (2013), es posible afirmar la existencia de un **consenso internacional sobre la importancia de adoptar una perspectiva de medio plazo en el proceso de planificación presupuestaria**. Es decir, podemos decir que el establecimiento de **los MPMP son una buena práctica en sí mismos**, con los matices y las particularidades que analizaremos en más

detalle. Por un lado, permiten a las autoridades centrales reforzar el control, es decir asegurar la disciplina fiscal mediante las estimaciones de gasto, que captan información en cuanto al coste de las políticas y permiten la elaboración de líneas de base para los presupuestos futuros, así como las determinaciones de los techos, que fijan límites de gasto de arriba hacia abajo. Los MPMP ayudan así mismo al control del gasto al incorporar políticas plurianuales que, por su naturaleza, requieren de un horizonte temporal que va más allá del anual, por ejemplo, gastos de inversión, reestructuraciones, programas presupuestarios que se inician al final del año fiscal. Desde el punto de vista de los ministerios o entidades de gasto, los MPMP permiten contar con indicaciones sobre la tendencia del gasto, permitiéndoles una planificación más ajustada y vinculada a los recursos realmente disponibles.

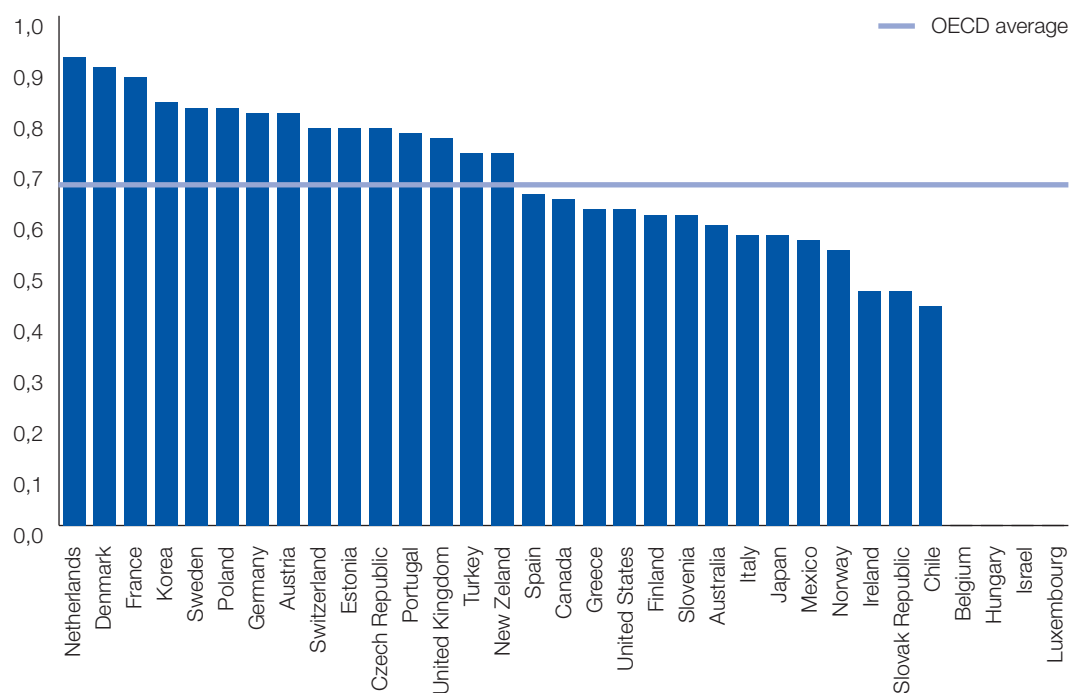
Para la Comisión Europea (2007)^{xii}, los principales beneficios para la planificación fiscal de la adopción de un marco presupuestario a medio plazo son los siguientes: (i) Mejoran la transparencia de los objetivos presupuestario, aportando a los agentes económicos una mayor información sobre la tendencia de las finanzas públicas. (ii) Permite tener una mayor consistencia temporal en la definición de la política fiscal; (iii) Permite tener una visión integral de las consecuencias e impactos de las decisiones de política fiscal, en una perspectiva de medio plazo; (iv) Es una herramienta de planificación que mejora la calidad y la estabilidad de los procesos de toma de decisión, facilitando la implementación de reformas estructurales.

Por su lado, el Fondo Monetario Internacional (2013)^{xiii} considera, en la misma línea con las definiciones anteriores, que un MPMP puede contribuir a mejorar la disciplina fiscal mediante (i) transparentar el impacto a medio plazo de las medidas planificadas; (ii) contar con una alerta temprana relativa a la falta de sostenibilidad de políticas existentes; (iii) establece techos obligatorios de gasto a medio plazo.

Hay algunas características básicas de los MPMP que pasamos a enumerar, y que han sido categorizadas por la OCDE^{xiv}. Puede ser un MPMP adaptable o *rolling*, es decir, que se va añadiendo un año adicional al marco al extinguirse el año en curso (Austria, Alemania o Suecia) o puede ser periódico (Francia y Reino Unido) donde los techos solo se modifican, en su totalidad, en un momento dado concreto, por ejemplo, al finalizar un periodo de gobierno. Los MPMP pueden integrar más o menos elementos del gasto, y los límites se pueden establecer a nivel global (gasto agregado), organizacional o incluso por programa presupuestal. Como se detalla más adelante en un punto posterior del análisis, es posible que haya elementos, por naturaleza más volátiles como transferencias sociales o intereses, que se excluyen de los techos. En términos de alcance, la media de los países de la OCDE son MPMP entre 3 y 4 años.

En el marco de la OCDE, y según datos de 2012^{xv} los MPMP se implementan en todos los países de la Organización a excepción de 4 (Bélgica, Israel, Hungría y Luxemburgo). La formulación de estos MPMP es variable, y se puede medir en función de las diferentes características e integridad del proceso de elaboración y formulación. En este sentido, la OCDE ha generado un Índice que mide la integridad, en términos de número de factores determinantes incluidos, de los MPMP de los países de la OCDE. El índice toma en consideración diferentes elementos^{xvi} como el diseño de los techos (años, composición del gasto), frecuencia de su revisión, flexibilidad para su revisión. El Índice, que no pretende ser un ranking de la calidad, otorga la mejor puntuación, en cuanto a países de la Unión Europea, a Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Polonia y Austria.

Gráfico 2. Índice de integridad de los MPMP (OCDE)



Fuente: OECD 2012 Survey on Budgeting Practices and Procedures.

3.1.3.2. Los Marco Presupuestario a Mediano Plazo en los países de la Unión Europea

En el marco de la Unión Europea la introducción de los mecanismos de gestión financiera a medio plazo ha venido a mano de la legislación específica que ha estado vinculada a los procesos de convergencia y de estabilidad presupuestaria. La regulación de la perspectiva a medio plazo nace en 1998, con el reglamento No. 1466/97, que constituye el llamado brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el marco del cual los Estados Miembros se obligaban a presentar, anualmente, a la Comisión Europea sus planes presupuestarios a mediano plazo que estaban incluidos en sus Programas de Estabilidad. Este sistema se desarrolló con la Directiva del Consejo 2011/85/EU y con el *Six-Pack* adoptado en noviembre de 2011 que requirió a los Estados Miembros a adoptar MPMP comprensivos a fecha de 31 diciembre de 2013. Más recientemente, en mayo de 2013, se adoptó el Reglamento *Two-Pack* 473/2013 con el objetivo de mejorar la coordinación en la formulación de las estrategias fiscales de los países de la eurozona, que incluyó una noción común del ciclo presupuestario europeo, exigiendo a los Estados Miembros la preparación de Marcos Fiscales a Medio Plazo (MFMP) al mismo tiempo que sus Programas de Estabilidad. Hay que destacar que los MFMP son consistentes con los MPMP e incluyen además toda la información que es necesaria incluir dentro de los Programas de Estabilidad.

Se describe a continuación, y en base al análisis comparado realizado por la Comisión Europea^{xvii} cuáles son las **buenas prácticas observadas para cada uno de los elementos que, según la Comisión Europea, son componentes fundamentales de un MPMP**, esto es: (i) compromiso político, (ii) duración, (iii) cobertura, (iv) nivel de detalle, (v) formulación de objetivos, (vi) acuerdos de arrastre, y (viii) obligatoriedad. Así mismo, **se destaca, para cada uno de los elementos, características particulares de los MPMP de determinados Estados Miembros.**

- **Compromiso Político:** Se considera (Comisión Europea 2015) que los parlamentos nacionales deberían jugar un papel relevante en la preparación de un MPMP, al dotarlo de mayor peso, transparencia, y peso político. Ahora bien, el nivel de compromiso político en la formulación de los MPMP en los Estados Miembros es muy variable. **En todo caso, en la mayor parte de los EEMM**

es el gobierno el que adopta los MPMP, que luego son enviados a los parlamentos para información o debate, pero no para su aprobación. Hay, sin embargo, algunos países (Austria, República Checa, Francia, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Rumanía, Eslovenia, Suecia, y el Reino Unido) donde sí son aprobados por el legislativo.

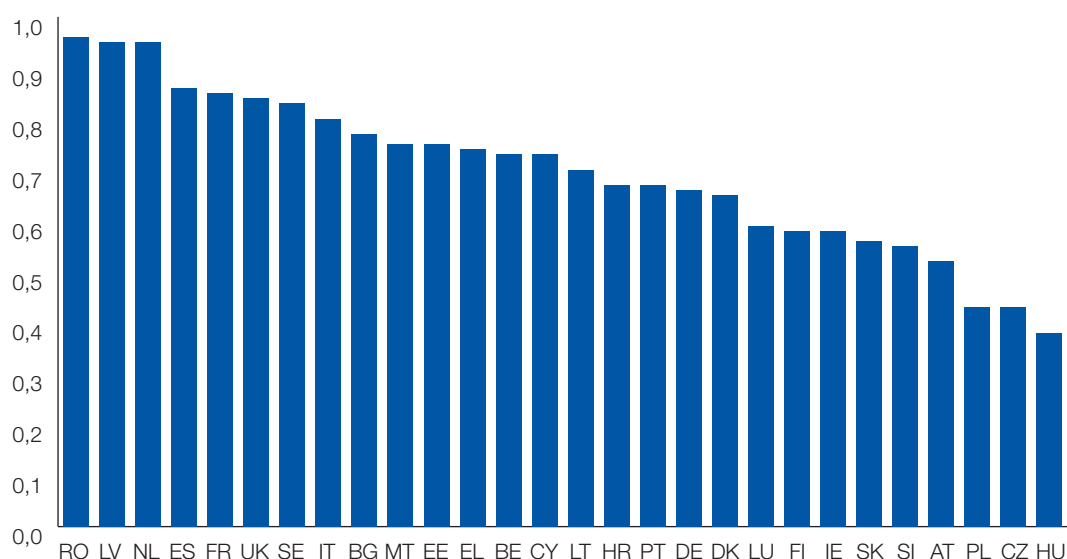
- **Duración:** No existe una duración específica para los MPMP (Comisión Europea 2015), si bien la directiva 2011/85/EU estableció que **la planificación fiscal debería al menos tener un horizonte de 3 años**. Hay factores específicos ligados al contexto o a la coyuntura país que tienen que ser tomados en consideración para establecer una duración (por ejemplo, la duración del ciclo electoral o los cambios de gobierno). Es evidente, en todo caso, que existe una relación entre la duración y la credibilidad del plan; a mayor duración mayor perspectiva a largo plazo, pero menor precisión y credibilidad de los objetivos. La mayor parte de los EEMM utiliza MPMP con una duración de 3 años. En un número importante de países los MPMP deben ser presentados para 4 años (Alemania, Austria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal). En la mayor parte de los casos los MPMP son adaptables en el sentido en que el último año se actualiza cada año fiscal. Sin embargo, en algunos casos los documentos son fijos por un periodo de tiempo que trasciende al año fiscal (Finlandia, Países Bajos y Reino Unido) y que suele coincidir con la duración del gobierno.
- **Cobertura:** Es relevante tomar en consideración que, en el marco del sistema de gobernanza del euro, las autoridades nacionales son las responsables por los resultados presupuestarios de toda la administración pública. De esta manera, **una cobertura mayor es recomendable, que incluya a todas las entidades con capacidad de gasto**. En concreto, tres cuartos de los EEMM producen, en el marco de sus MPMP, marcos de planificación que incluyen el conjunto de las administraciones públicas. En contextos donde existe mayor descentralización financiera, y donde la inclusión de los elementos de gasto, derivados de gobiernos subnacionales, no se incluyen en los MPMP, es necesario aplicar otras medidas relacionadas con el control fiscal. Esto se hace de manera diferente en los EEMM; en el caso de Austria, se establecen reglas fiscales obligatorias aplicables a todas las Administraciones Públicas; en Alemania se establecen metas de deuda para todos los niveles de la administración; o en Suecia, donde se incluye una regla de equilibrio presupuestario para los entes subnacionales.
- **Nivel de Detalle:** Según la Comisión Europea (Comisión Europea 2015) **no existe una buena práctica concreta relacionada con el nivel de detalle de los techos que debe contener un MPMP**. Hay evidencia que demuestra que diferentes niveles de detalle pueden ser igualmente efectivos. Es importante, en todo caso y en aras de una mayor predictibilidad, que exista cierto nivel de detalle, así como flexibilidad para reasignar prioridades de gastos. A nivel de los EEMM hay una gran variedad dependiendo, sobre todo, del tipo de regla fiscal que subyace en cada régimen fiscal. Algunos países se centran en la información del gasto: Suecia y Finlandia establecen límites de gastos totales para el gobierno central. Países Bajos, además del techo, establece por separado techos para los gastos derivados de la seguridad social y otro para el gasto en salud. El MPMP danés establece techos para el gobierno central, otro para los entes locales, y otros dos sub-techos para las regiones que comprenden gasto en salud y políticas de desarrollo territorial. En otros países, se incluye información de gasto e ingreso, en cuyo caso los MPMP suelen ser los presentados en el marco de los programas de estabilidad (el caso de España, Italia, Hungría, Malta, o Polonia). Algunos países, como Francia y el Reino Unido, el techo de gasto se presenta a nivel orgánico por entidad de gasto (Ministerio). En otros países, como por ejemplo Austria, el MPMP presenta un mayor nivel de detalle, y rigidez, en un número de partidas, que son fijas durante toda la duración del MPMP, y mayor flexibilidad en las subpartidas, que solo son obligatorias para el primer año. En el caso de Francia, se establece un techo global fijo para los gastos de todas las administraciones públicas para cinco años, y un techo fijo para los gastos del gobierno central para un periodo de 3 años.

- **Formulación de objetivos:** La formulación de los objetivos específicos de los MPMP varía (Comisión Europea 2015) en función de las diferentes reglas fiscales que existan en cada país. Normalmente, los límites de gasto se fijan o bien en términos nominales, vinculados a tasas de crecimiento, o gasto como porcentaje del PIB. Normalmente, **se considera mejor práctica, de cara a mantener una disciplina fiscal a medio plazo, el fijar los límites de gastos en términos reales (que se ajusten a la inflación)**. La selección de la tipología de límites dependerá del contexto. Una definición de metas en términos nominales o en porcentaje del PIB (Croacia) aporta al MPMP de una gran transparencia y un mejor monitoreo (Austria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Suecia y Reino Unido) pero son reglas más rígidas, que dejan poco margen de maniobra ante cambios sustanciales de contexto macroeconómico y que además están vinculadas a indicadores sobre los cuales el control del gobierno es relativo (porcentaje del PIB). **Estas reglas pueden alimentar un comportamiento procíclico^{xviii} de los ingresos fiscales de las economías, habitual en las economías de América Latina.** En el otro lado, hay MPMP (Finlandia, Países Bajos y Polonia) que establecen los techos de gastos en términos reales, lo que aporta a estos marcos mayor flexibilidad y, se consideran (Comisión Europea 2015) como la opción más efectiva para restringir el gasto a medio plazo. Ahora bien, siendo más efectivos son más complejos y menos transparente, ya que los cálculos son revisados cada año utilizando, en ocasiones, complejas metodologías.
- **Acuerdos de arrastre: Hay un consenso sobre la conveniencia de permitir el arrastre de fondos no comprometidos al año presupuestario siguiente** con el fin de evitar incentivos perversos de gasto ineficiente (conocidos como *fiebre de diciembre*). Es importante, en todo caso, fijar límites a estos arrastres con el fin incentivar un gasto eficiente y una buena asignación de recursos. Los mecanismos establecidos por los EEMM para llevar a cabo estos ajustes son diversos. En Estonia, el límite se establece en un porcentaje máximo (3%) excluyendo una serie de tipología de gasto. En Irlanda, las entidades de gasto pueden transferir, con determinados límites máximos y candados, los ahorros en la ejecución presupuestaria de un año a los años siguientes. En otros casos, como en Austria, la posibilidad de consolidar los ahorros no se limita, lo cual, por un lado, es un incentivo para el ahorro, pero, por el otro, puede suponer un riesgo en el caso de que los volúmenes de recursos sean muy grandes en relación con el techo.
- **Obligatoriedad:** La rigidez para establecer cambios en los MPMP, ya sea en su formulación o en su ejecución, son la base para juzgar de la obligatoriedad de los MPMP. Si bien se partió de un enfoque en donde la rigidez estaba asociada con la disciplina, **las recientes turbulencias económicas han demostrado que las rigideces de los MPMP deben de estar complementadas con un cierto grado de flexibilidad basadas en criterios de racionalidad económica y transparencia. Las reglas que se establezcan para los ajustes deben de ser claras y transparentes**, normalmente estarán vinculadas a factores relativos al cambio de ciclo, y en la medida de lo posible **deberían estar monitoreadas por entidades independientes** (p. ej. Consejos Fiscales Independientes). En cuanto a los EEMM, algunos ejemplos: (i) Suecia y Finlandia no permiten cambios en los MPMP; (ii) cambios autorizados solo en el caso de que nuevas fuentes de financiación sean identificadas ex ante (Dinamarca y Países Bajos); (iii) cambios permitidos si se dan unas circunstancias previamente tasadas relacionados, por ejemplo, con cambios significativos en variables como las pensiones o prestaciones por desempleo. Un número elevado de países (Bélgica, Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Hungría, Italia, Polonia y Rumanía) permiten cambios que están tasados y que pueden tener su raíz en cambios de coyuntura económica y deben de ser explicados. Otro grupo numeroso de países, entre los que se encuentran España, Francia, Portugal o Reino Unido, permiten cambios a la discreción del gobierno, pero éstos, dato el impacto reputacional, necesitan ser explicados. Finalmente, hay un número limitado de países que permiten cambios con total discrecionalidad y sin aportar información, como es el caso de Alemania, Hungría, Eslovenia, y Eslovaquia.

3.1.3.3. Índice de calidad de los Marco Presupuestarios a Mediano Plazo

La Dirección General para Asuntos Financieros y Económicos de la Comisión Europea (DG ECFIN), a petición del Consejo del Ecofin, realiza análisis sobre las reglas fiscales y las instituciones fiscales de los EEMM. En 2009, el Consejo del Ecofin invitó a los EEMM a actualizar, anualmente, un cuestionario de la Comisión sobre los cambios en sus marcos fiscales, y la Comisión reporta sobre los resultados. Este reporte se hace mediante la elaboración de un índice^{xix}, que mide la calidad de los MPMP está basado en un análisis por países que analiza la existencia y las especificidades de los MPMP nacionales. La fortaleza de los MPMP se mide en base a 5 dimensiones que se elabora tras el desarrollo de una encuesta. Las dimensiones son las siguientes: (i) La existencia de un MPMP nacional; (ii) la vinculación entre los objetivos del MPMP y la preparación del presupuesto anual; (iii) la participación de los parlamentos nacionales en la preparación del MPMP; (iv) la existencia de mecanismo de coordinación entre los diferentes partícipes de la administración previos a la fijación de techos; (v) los mecanismos de monitoreo e implementación de los techos multianuales. En el Gráfico 3 se presentan los resultados de la encuesta 2015 por países.

Gráfico 3. Índice de calidad de los MPMP (UE)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Europea (DG Ecfín)

3.1.3.4. La exclusión de gastos con impacto en el ciclo económico y con impacto social

De manera muy habitual, **los MPMP excluyen determinadas partidas presupuestarias, tales como gastos de capital, intereses de la deuda** (Países Bajos, Suecia o Reino Unido), **o partidas sensibles al ciclo económico, como las transferencias ligadas a desempleo** (Reino Unido), **o transferencias relacionadas con el sector financiero** (Países Bajos). Los países normalmente **optan por soluciones pragmáticas para mantener los techos vinculados a estos gastos, pero incluyendo menos rigideces para modificar los cálculos de estas partidas**. Por ejemplo, en Irlanda los gastos relacionados con transferencias son incluidos en los techos, pero éstos se revisan todos los años en función del clima macroeconómico. Si existen ahorros, estos vuelven al tesoro, si hay déficit, es necesario solicitar al parlamento una nueva estimación provisional. Austria aplica techos flexibles para las partidas sensibles para el ciclo económico. En el MPMP los techos se fijan al 80% como fijos y el 20% variable para determinadas partidas; incluyendo aquellas relativas a gastos con un impacto en el ciclo, como los gastos por desempleo, dando al gobierno un margen de flexibilidad para hacer frente a situaciones de cambio de ciclo. En el caso de Finlandia y Suecia se aplica otro mecanismo de flexibilidad para poder tener un margen de actuación en contextos de cambio

de ciclo. En estos casos, el MPMP establece un margen de seguridad por encima del techo del gobierno central, que puede ser usado como colchón de seguridad para picos de gastos debidos a eventos no previstos de carácter cíclico, así como a los efectos de inflación. En el caso sueco, el porcentaje de margen es progresivo, siendo menor en los primeros años del marco fiscal (1% para el año N), donde hay más certidumbre, y más amplio para los siguientes años donde la incertidumbre es el mayor (3% para el año N+3).

3.1.3.5. Análisis de casos de estudio

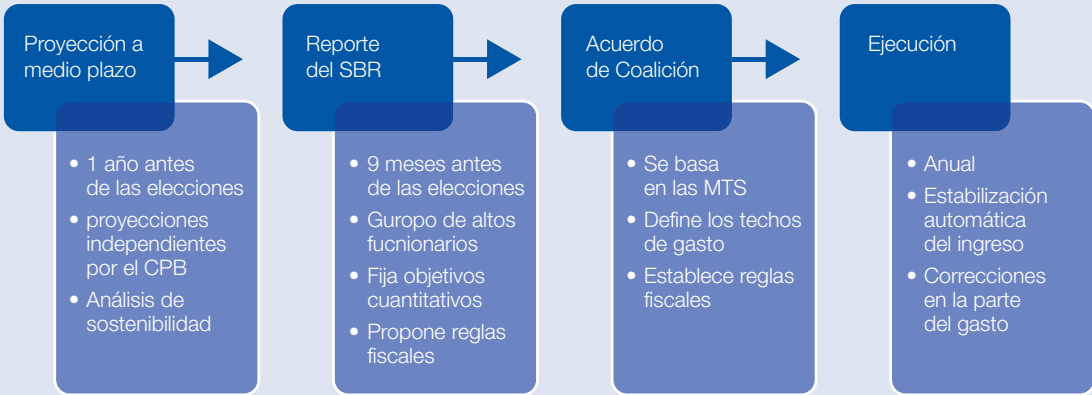
Se presentan 3 casos de estudio, que presentan características diferentes y por tanto útiles para un estudio comparativo. Se presentan dos ejemplos de países con una tradición más arraigada de elaboración de marcos presupuestarios, pero que tienen un enfoque diferente, el de Países Bajos basado en el consenso político, y de carácter más rígido, y el francés, con un enfoque más de derecho positivo y con una rigidez más moderada. El ejemplo portugués es útil como país, cuyo MPMP está basado en los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y que, además, está en proceso de implementación de un nuevo marco presupuestario, con los desafíos y particularidades que este proceso está presentando.

Se presenta un análisis de los MPMP englobados en un análisis más general del marco fiscal, es decir, con referencias al proceso de gobernanza fiscal, fundamentalmente en cuanto a las reglas fiscales y los procedimientos de adopción de los marcos.

Cuadro 3. El MPMP de Países Bajos

Países Bajos	CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
<p>El Marco Presupuestario de Países Bajos, en sentido amplio, es decir, incluyendo sus reglas fiscales y su gobernanza fiscal, es generalmente considerado una buena práctica, sobre todo en lo relacionado con el proceso de adopción, basado en consenso político, y con el concurso de entidades independientes que proveen información técnico-financiera de carácter apolítico.</p> <p>El MPMP está basado en techos de gasto multianuales, lo que ayuda a asegurar el control y la transparencia presupuestaria. En Países Bajos, la discusión sobre las reglas fiscales para el periodo de 4 años comienza al final del mandato del gobierno de turno.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un año antes de las elecciones generales, el CPB (la Oficina de Análisis Económico y Político) publica las previsiones macroeconómicas para los próximos 4 años. Esta previsión a medio plazo incluye previsiones sobre el balance, la deuda, así como la sostenibilidad de las finanzas públicas al medio plazo (MTS). <p>En el marco presupuestario de Países Bajos es importante destacar el llamado Houdbaardheidssaldo o análisis de sostenibilidad, que es calculado por el CPB, y que marca un punto de referencia muy importante para la planificación plurianual y marca el camino para la asesoría del SBR —ver punto siguiente—. Una posición equilibrada o positiva de este análisis de sostenibilidad implica que la actual política puede ser mantenida sin incrementar el déficit o la deuda a largo plazo. En caso de que sea negativo, el SBR normalmente recomendará la toma de medidas de consolidación para el siguiente periodo de gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un grupo de trabajo, de altos funcionarios, el Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) de carácter apolítico, prepara recomendaciones sobre la política presupuestaria para los próximos 4 años. Este SBR es formalmente requerido para esta labor por el Ministerio de Finanzas. El SBR incluye al presidente 	

Cuadro 3. El MPMP de Países Bajos (cont.)

Países Bajos	CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
<p>del Banco Central y al director del CPB. En base a la previsión del medio plazo del CPB, el SBR analiza el espacio fiscal y define objetivos presupuestarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los partidos políticos publican sus manifiestos, o programas electorales, cuyo impacto en el marco presupuestario puede ser analizado, de manera voluntaria, por el CPB. • Tras las elecciones, El CPB actualiza los MTS y los partidos políticos negocian su acuerdo de coalición. El CPB calcula de nuevo el impacto de este acuerdo en el MTS. El CPB actualiza de nuevo el MTS teniendo en cuenta el acuerdo de coalición. Finalmente, el nuevo gobierno formula un memorando de Presupuesto o startnota que fija la regla fiscal (presupuestaria) para los próximos cuatro años.  <pre> graph LR A[Proyección a medio plazo] --> B[Reporte del SBR] B --> C[Acuerdo de Coalición] C --> D[Ejecución] </pre> <p><i>Fuente: Comisión Europea. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros</i></p> <p>Las reglas del MPMP de Países Bajos se destacan por las siguientes características. La regla de gasto se establece para 3 sectores (Gobierno Central, Seguridad Social, y Salud), los techos se establecen en términos reales. Los pagos de intereses y los ingresos no fiscales no se incluyen en el techo. Los ingresos no previstos no pueden ser usados para realizar gastos adicionales. Sin embargo, en principio se autoriza los incrementos de gasto si éstas se deben a medias de incremento de ingresos de carácter estructural.</p> <p>La coherencia entre el MPMP y el presupuesto anual se establece mediante un procedimiento de reportes de las desviaciones, realizado por el CPB, en primavera. Y el ajuste de estas revisiones en las previsiones de otoño. Así mismo, el MGMP está vinculado con el “Semestre Europeo” con el envío, a finales de abril del Programa de Estabilidad a la Comisión Europea, y en octubre con el envío del plan de presupuesto a la Comisión.</p> <p>La circular presupuestaria se envía por el Ministerio de Finanzas (MdF) a los ministerios (Octubre/Noviembre):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los ministerios envían cartas de política al MdF con sus prioridades (Febrero/Marzo). • Publicación de las previsiones de primavera del CPB. • El Consejo de Ministros decide sobre las principales partidas del presupuesto (abril). • Se elabora la primera propuesta de presupuesto (Junio/Julio). • Se toma la decisión definitiva del presupuesto (agosto). • En septiembre, el presupuesto se envía al Consejo de Estado para su revisión. • El 3er martes de septiembre se presenta el Presupuesto al Parlamento, que se vota en noviembre/diciembre. <p><i>Fuente: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis</i> <i>Fuente: Comisión Europea. Directorate-General for Economic and Financial Affairs^{xx}</i></p>	

Cuadro 4. El MPMP de Francia

Francia	Le Haut Conseil des Finances Publiques
<p>El marco legal que regula, en Francia, el proceso presupuestario con carácter plurianual se ha ido desarrollando a través de diferentes hitos. Su origen se sitúa en el año 1997 con el pacto de estabilidad y crecimiento (PEC). En el marco de este PEC se establecieron medidas preventivas (objetivos de déficit y deuda) y se definieron objetivos presupuestarios a medio plazo (MTO) que asegurasen la sostenibilidad de las finanzas públicas. Se establecieron así mismo medidas correctivas para aquellos países con déficit excesivo. Desde 1999, se estableció que los Estados Miembros, una vez al año, deberían establecer un análisis a medio plazo de sus objetivos presupuestarios (MTO) que incluyese un análisis de coyuntura y una definición de las políticas para asumir esos objetivos, que serían evaluados por la UE. En el 2008 se reforma la Constitución (art. 34), que establecen la preparación de una programación plurianual mediante las leyes de programación de finanzas públicas (<i>lois de programmation des finances publiques</i>). Así, el parlamento vota un presupuesto para 3 años. Este presupuesto para 3 años fija los techos presupuestarios a nivel de funciones (<i>missions</i>) que a su vez están declinadas en programas. Actualmente el presupuesto tiene 31 funciones. Estos techos son obligatorios para el primer año, y establece unos requerimientos generales para los siguientes años. En 2012, se firma el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), que impone: (i) un compromiso para el cumplimiento de los MTO; (ii) un mecanismo de corrección automática con la creación un consejo fiscal independiente. En 2012, se introducen estos requisitos en la legislación nacional: (i) se definen el contenido de las leyes de programación de finanzas públicas (LPFP) (<i>lois de programmation des finances publiques</i>), que incluye los MTO y las previsiones macroeconómicas; (ii) la creación del <i>Haut Conseil des Finances Publiques</i>, cuya tarea es analizar la consistencia de los MTO, la sostenibilidad del balance estructural y las proyecciones macroeconómicas para el MPMP, y las previsiones macroeconómicas para el Programa de Estabilidad.</p>	
<p>En cuanto a la implementación de la LPFP, se destacan algunas características:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Las leyes de programación de finanzas públicas se debaten en el parlamento. Son parte de un enfoque de gestión plurianual de las finanzas públicas, pero no sustituyen al presupuesto anual ni por tanto cambian el principio de anualidad presupuestaria. Son una ley ordinaria que enmarca la trayectoria financiera global del conjunto de las administraciones públicas (Administración Central, las Administraciones Públicas Locales, la Administración de la Seguridad Social). La LPFP no afecta a la preparación del Programa de Estabilidad ni la ley de presupuesto anual. Sus disposiciones no pueden obligar ni al Gobierno ni al Parlamento en el proceso de preparación y aprobación del presupuesto anual. • La LPFP ha adquirido una mayor importancia con la ratificación del TECG y su traducción en la Ley Orgánica 1403 de 17 de diciembre de 2012 sobre la programación y Gobernanza de las Finanzas Públicas (FIPPA). A pesar de que su peso legal no se ha visto incrementado, la LPFP tiene no solo que definir las directrices generales de las finanzas públicas, sino también la trayectoria de los saldos reales y estructurales (el saldo real cíclicamente ajustado y medidas excepcionales y temporales) para el conjunto de las administraciones públicas para el logro de la MTO. • El periodo de la LPFP es de al menos 3 años, pero el Parlamento puede votar por la ampliación de este periodo. El Parlamento puede, si así lo considera necesario, introducir cambios en la LPFP antes de que finalice el último año cubierto para adaptarla a cambios de coyuntura económica o política. 	

Cuadro 4. El MPMP de Francia (cont.)

Francia	Le Haut Conseil des Finances Publiques
<p>En cuanto a las reglas para el monitoreo del gasto presupuestario, hay que destacar que el presupuesto maneja dos reglas: (i) la regla del volumen o de incremento real cero (2002), por la cual el presupuesto no puede crecer más que la inflación; (ii) la regla nominal o de cero incrementos (2011), que excluye los intereses de la deuda y las contribuciones pensionales de los funcionarios públicos. Hay además reglas adicionales como la del techo de contratación de funcionarios públicos y otro techo relativo al gasto fiscal, incluyendo un techo específico para créditos fiscales. También existe un techo de gasto para el gasto en Seguridad Social (salud). En el marco de la LPFP se realiza un plan financiero para 3 años de la seguridad social.</p> <p>Fuente: <i>Haut Conseil des Finances Publiques</i></p>	

Cuadro 5. El MPMP de Portugal

Portugal	Conselho das Finanças Públicas (CFP)
<p>El ciclo presupuestario en Portugal tenía una perspectiva anual hasta la adopción del programa de estabilidad en 1999. En 2011, antes del comienzo del 3er programa estructural (2011-14) se introdujo un MPMP.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Este marco debía definir los techos de gasto del gobierno central financiados mediante ingresos generales. Esos techos de gasto se definían en línea con los objetivos del programa de estabilidad y eran obligatorios para los 4 años siguientes. • El MPMP define los techos de gasto para cada programa presupuestario, cada grupo de programas, y para el total de programas presupuestario: los techos son obligatorios para el primer año, el segundo año, el tercero, y el cuarto respectivamente. • El MPMP debe de ser actualizado anualmente para los cuatro años subsiguientes en el marco de la ley de presupuesto y en línea con los objetivos establecidos en el pacto de estabilidad y crecimiento. Aquí surge un problema, ya que los techos, que se suponen son obligatorios, son modificados cada año al aprobarse el presupuesto anual. En la práctica, por tanto, los techos han sido sometidos a una revisión anual. • Las proyecciones para los ingresos generales y los asignados solo se proveen para el año N y no para los años subsiguientes. • En el momento de formulación del MPMP, el Consejo Independiente de Finanzas Públicas, verifica el cumplimiento, incluyendo el examen sobre la sostenibilidad de los techos con el objetivo de déficit (solo para el año N+1 dada la falta de información para los años subsiguientes). <p>El desempeño del MPMP en el periodo 2013-16 solo se ha conseguido con la revisión del techo realizado en cada ejercicio presupuestario anual. Así, aún no se puede valorar positivamente el impacto del MPMP, aunque esto puede ser debido a su implantación en un marco de elevadas tensiones fiscales.</p> <p>Hay un nuevo marco presupuestario aprobado en 2015. El objetivo es verdaderamente integrar la política fiscal en un marco fiscal a mediano plazo. Una de las novedades que debía traer el nuevo marco era la puesta en marcha de la reforma contable para la introducción de IPSAS El MPMP pasa a denominarse Marco Plurianual de Gasto Público (MPGP): (i) Está más vinculado a los procesos programáticos en los Ministerios, donde se nombrarán Unidades de Gestión a cargo de los programas presupuestarios; (ii) Define techos de gasto desde el año N al N+4 que sean compatibles con los objetivos del Programa de Estabilidad; (iii) Se aplica al Gobierno Central y a la Seguridad Social; (iv) Se aplica a todo el Gasto Público independiente de la fuente de financiación; (v) Incluye proyecciones de ingreso.</p>	

Cuadro 5. El MPMP de Portugal (cont.)

Portugal	Conselho das Finanças Públicas (CFP)
<p>Anualmente, el gobierno presenta el marco plurianual, que incluye el año N y los cuatro años subsiguientes. Los techos son obligatorios para el año siguiente (Presupuesto) y son indicativos para los siguientes años de la legislatura.</p> <p>El marco goza de una cláusula de escape para modificar los techos (al alza) si se dan determinadas circunstancias: (i) Modificación del MTO; (ii) Desviación significativa de la meta establecida en el MTO; (iii) Los gastos de Seguridad Social pueden ser excedidos en caso de que éstos sean relativos a derechos de los beneficiarios; (iv) En caso de modificaciones al presupuesto realizadas por el Parlamento.</p> <p>Es importante destacar que para su implementación completa hay que tener en cuenta una serie de hitos que se deben de ir cumpliendo: (i) Puesta en funcionamiento de la reforma contable. (ii) Configuración de una unidad técnica para monitorear su implementación y supervisar el proceso de transición. (iii) Aprobación de la necesaria legislación/reglamentos que acompañan y son necesarios para la reforma. Hay, además, cuestiones que aún no han quedado resueltas, como si el MPGP debe o no ser aprobado por el Parlamento; ni la manera de hacer compatible un proceso anual con la congelación de techos para el N+1.</p> <p>En todo caso, la experiencia de Portugal ofrece una visión actual de los mecanismos, y desafíos, de la generación de un Marco de Gasto integrado y su adaptación a un contexto legal determinado, que exige cambios y adaptación.</p> <p><i>Fuente: Conselho das Finanças Públicas (CFP)</i></p>	

3.1.4. Instituciones Fiscales Independientes

En el marco de la gobernanza económica de la UE -Fiscal Compact y en el marco de la Directiva 2011/85- se introduce un nuevo elemento obligatorio a incluir en los marcos de gobernanza fiscal, las autoridades fiscales independientes. Estas instituciones tienen el **mandato de evaluar las previsiones macroeconómicas que subyacen a los presupuestos de las administraciones públicas y el grado de cumplimiento de las reglas fiscales nacionales y subnacionales** (Banco de España 2016). Adicionalmente, el conjunto de medidas conocido como *Two Pack*, incorpora el requisito de que los **borradores presupuestarios presentados por los países miembros se basen en previsiones macroeconómicas elaboradas o valoradas por instituciones fiscales independientes**. También incorpora el requisito de que las IFIs monitoreen el cumplimiento de las reglas incluidas en los principios comunes (valoración sobre la activación de mecanismo correctivo en caso de desviación significativa del MTO, la valoración de las circunstancias excepcionales, y una valoración de cómo se están realizando las correcciones). Su creación ha venido avalada por un conjunto de trabajos empíricos recientes que apuntan a sus efectos beneficiosos para la disciplina fiscal en los países que disponen de ellas desde hace varias décadas (como Austria, Bélgica y Holanda, en el caso de la UE). El principal argumento (Banco de España 2016) a favor de la implantación de estas instituciones es que **la realización y la publicación de sus análisis, independientes de los presupuestos y de las medidas fiscales, pueden favorecer el cumplimiento de las reglas y de los objetivos, al proporcionar una mayor información y transparencia a los ciudadanos**. Para la Unión Europea (Comisión Europea 2017)^{xxi}, el argumento principal detrás de la creación de estas instituciones responde a **la necesidad de frenar dos deficiencias básicas de la política fiscal: el sesgo hacia el déficit y la tendencia procíclica**. Este sesgo se trató de corregir mediante la introducción de reglas fiscales, y las IFIs se introducen como mecanismo de supervisión

independiente del cumplimiento de estas reglas fiscales. Las IFIs tienen el mandato de promover la transparencia y la rendición de cuentas y por tanto reducir la asimetría de información y aumentar la calidad del debate en torno a la política fiscal.

Estas instituciones **no son desde luego ajenas al contexto de América Latina**, si bien es un aspecto novedoso. Las economías en América Latina sufrieron un deterioro muy agudo de su posición fiscal en el marco de la crisis financiera de 2008. Los marcos presupuestarios de estas economías necesitaron reforzarse, lo que incluyó la creación de los consejos fiscales independientes. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (2017)^{xxii}, el objetivo de los consejos fiscales es contribuir al entendimiento público de la posición de la política fiscal, la magnitud de los posibles desequilibrios y las implicaciones de afrontar o no esos desafíos. A través del debate y la persuasión pública, los consejos fiscales pueden contener el sesgo optimista de las proyecciones macroeconómicas y fiscales de los gobiernos, contener el gasto procíclico, y devolverle la credibilidad a los presupuestos anuales y a los planes fiscales de mediano plazo del gobierno. Según el BID, y como hemos visto en el marco de la institucionalidad creada en torno a la gobernanza del euro, **los consejos fiscales son un complemento y no un sustituto de otras instituciones presupuestarias como el Marco de Gasto de Mediano Plazo o las reglas fiscales** (en esa década, 13 países diseñaron alguna variante de regla fiscal y 14 adoptaron alguna versión de MGMP). **En América Latina, destaca el consejo de México, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), creado en 1998, y los más recientes de Chile (Consejo Fiscal Asesor [CFA]) y Perú (Consejo Fiscal [CF]) ambos de 2013.**

Hay literatura reciente que ha tratado de medir la efectividad de las IFIs, si bien aún no hay una base de estudio concluyente. Esto es debido, entre otros factores, a la corta trayectoria de estas instituciones. Ha habido intentos (Beetsma and Debrun 2016)^{xxiii} de aportar un ideal sobre las características que deberían tener las IFIs. Este estudio concluye que **solo las IFIs que cuentan con un diseño robusto se asocian con mejores resultados fiscales y previsiones más certeras**. Algunos de los elementos principales que mencionan son los siguientes: (i) alcance del mandato; (ii) capacidad de comunicar libremente; (iii) los canales directos de impacto en el proceso presupuestario; y (iv) la independencia estatutaria y funcional. Según otros estudios (Calmfors 2015)^{xxiv}, se considera que las IFIs serán más eficientes si las deficiencias que quieren corregir se refieren a déficits de información, fallas en la planificación o en el cálculo de riesgos, y lo serán menos si los elementos disfuncionales se refieren a cuestiones de política económica.

Según recientes estudios de la OCDE^{xxv} **no existe un modelo o mejor práctica que sea aplicable a todos los casos (*one-size-fits-all*)**. Así, se concluye que **las IFIs dentro de la OCDE son un grupo heterogéneo y son muy variables en términos de sus disposiciones de gobernanza, alcance de su mandato y funciones, liderazgo y arreglos de personal y presupuesto**. Esto **subraya la importancia de analizar las necesidades locales y el entorno institucional local** (incluidos, en algunos casos, las limitaciones de capacidad) en su diseño.

3.1.4.1. Las Instituciones Fiscales Independientes en el marco de la Unión Europea

Normalmente, se puede hablar de dos tipos de instituciones independientes, dependiendo de sus competencias: (i) Autoridades Fiscales Independientes, que tienen encomendadas la fijación de objetivos de deuda y presupuesto anuales o incluso ajustar el nivel de los ingresos fiscales y gasto público, y (ii) Consejos Fiscales, que pueden modelar la política fiscal mediante análisis independientes, proyecciones y recomendaciones. En la UE (Comisión Europea 2017), salvo el caso de Hungría, las Instituciones pertenecen al segundo tipo.

Los **mandatos de las IFIs de los países de la UE consisten en algunas de las tareas siguientes** (Comisión Europea 2017):

- **Previsiones Macroeconómicas**, incluyendo la preparación/endoso. Para los países del Euro, la directiva Two-Pack obligó que las previsiones macroeconómicas **debían ser validadas por las IFIs. Esto es así porque se considera que contar con unas previsiones macroeconómicas son la base de una formulación presupuestaria realista y por tanto de** unas finanzas públicas fuertes y sostenibles. La Directiva 2011/85 estableció determinados requerimientos metodológicos para la realización de esta formulación, y la directiva Two-pack (473/2013) establece el requerimiento de que las precisiones macroeconómicas que se usan para la preparación del presupuesto anual y el MPMP debían ser o bien producidas o bien endosadas por las IFIs. De los 19 Estados Miembros, cinco (Austria, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos y Eslovenia) delegan en sus IFIs la producción de estos escenarios macroeconómicos. En el resto de países, que incluye España, es el Ministerio de Finanzas el responsable de elaborar los escenarios que son luego endosados por las respectivas IFIs. Algunos estados miembros basan el endoso usando una comparativa de las previsiones realizadas por otras instituciones; en muchos casos esto es debido a limitaciones de recursos (Chipre, Estonia, Francia, Lituania, Malta). Los puntos de referencia suelen ser las previsiones de otras instituciones internacionales (UE, FMI, OCDE) o nacionales (Banco Central, o entidades como centros de pensamiento). En el caso de Francia, el HCFP organiza sesiones con organizaciones públicas relevantes con el fin de profundizar el análisis. En cuanto a la institucionalidad de este proceso, en algunos Estados Miembros este proceso de endose está regulado en un Memorando de Entendimiento y en otros casos no está bien definido. **El caso italiano puede ser considerado como una buena práctica, también el irlandés y el lituano.** En los últimos dos países, los MOUs definen el alcance de los escenarios, el tipo de información adicional que las IFIs deben aportar, así como el calendario preciso de la participación de cada uno en el proceso. También contienen un mecanismo de resolución de divergencias en los cálculos, donde se establecen los pasos específicos para configurar el escenario final. Esta necesidad de clarificar los procesos de un endoso/no endoso y de formalizar los mecanismos de reconciliación es muy importante para garantizar la credibilidad del proceso y de la institución.

Cuadro 6. El proceso institucional del Consejo Fiscal italiano

Italia: Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)

El proceso institucional seguido por el UPB italiano implica un proceso en dos pasos necesario para formalizar el endoso de las proyecciones macroeconómicas que sirven de base para los MPMP y el presupuesto anual. En el primer paso el UPB valida el escenario tendencial (*non-policy change*). En un segundo paso, se analiza el escenario real, que incluiría las nuevas medidas y sus impactos, que es enviado al UPB para su análisis. Existe evidencia sobre el impacto que han tenido las observaciones del UPB sobre ambos escenarios realizadas por la UPB, que han puesto de relevancia el excesivo optimismo de las previsiones.

- **Previsiones Presupuestarias**, incluyendo la preparación/respaldo. En los **Países Bajos, las previsiones presupuestarias de la CPB constituyen la referencia para la planificación fiscal y son considerados una buena práctica** (ver cuadro 3). En otros casos, como en el Reino Unido, estas previsiones son realizadas en colaboración con el Tesoro.
- **Análisis de cumplimiento de las reglas fiscales:** Esta se considera la **función principal de las IFIs, tanto dentro como fuera de la UE.** Todas las IFIs de la zona euro tienen encomendada esta tarea y existen evidencias que solo los marcos fiscales robustos, es decir, que entre otras cuestiones prevean la participación de las IFIs, tienen un impacto positivo en la política fiscal. Hay diferentes escenarios metodológicos, que combinan una revisión ex ante y ex post de las reglas

fiscales por parte de las IFIs, pero la mayoría de las IFIs lo hacen en los dos casos (EUNIFI 2016). En cuanto al control de cumplimiento de las reglas a **nivel subnacional**, cabe destacar como ejemplos de IFIs que sí lo realizan por ley las de Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Hungría, y Lituania. Los **países federales o con regímenes similares, como el caso de España, Bélgica o Austria, presentan desafíos importantes para la aplicación de las reglas fiscales**. La AIREF española verifica el cumplimiento de la regla de gasto para todas las administraciones públicas (ver cuadro no. 8).

- **Costeo de la política pública:** Consiste en proveer estimaciones de impacto presupuestario de las medidas planeadas por las autoridades fiscales, tanto de ingreso como de gasto. En el caso del gasto, el impacto de la medida se calcula desde cero en base a la información provista por los ministerios de línea (esto es así con las IFIs de Italia, Países Bajos y Reino Unido).
- **Análisis de sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.** Esta dimensión se enmarca en la necesidad de reducir la asimetría de información sobre las decisiones de política fiscal. Ejemplos de esta actividad se encuentra en las IFIs de Irlanda, Portugal, Eslovaquia y Reino Unido. Aquí también podríamos comentar —que será detallado más adelante— la experiencia de la Autoridad Fiscal Independiente de España (AIREF) relativo a la opinión sobre el Índice de la Revalorización de las Pensiones (IRP). La AIREF debe emitir opinión sobre los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del (IRP) en cada ejercicio. En concreto, la AIREF ha de determinar si los valores y parámetros utilizados para calcular el IRP incluido en el proyecto de los Presupuestos Generales del Estado son realistas y si la fórmula de cálculo del IRP se aplica correctamente.
- **Promoción de la transparencia fiscal:** Aquí **destaca el trabajo de la AIREF de España**, con el diseño de una plataforma interactiva (Data Lab⁴) que permite tanto la visualización como la descarga de multitud de datos y magnitudes fiscales. Otros **ejemplos de buenas prácticas son las IFIs de Italia, Rumanía, Suecia, y Eslovaquia**. En Italia, los intercambios entre UPB y el gobierno tienen lugar en sede parlamentaria en forma de debates/sesiones. En Hungría, el gobierno incluye, en el anexo al presupuesto, una respuesta a la IFI.
- **Recomendaciones sobre política fiscal:** Algunas IFIS, además de verificar el cumplimiento de las reglas fiscales, realizan recomendaciones sobre el marco fiscal, la composición y naturaleza de las medidas fiscales o las consecuencias de políticas alternativas. En estos casos, estas recomendaciones suponen que hay una rendición de cuentas hacia ambos lados, es decir, que las IFIs son responsables de rendir cuentas de las recomendaciones realizadas y seguidas por las autoridades fiscales. Los ejemplos de IFIs que desarrollan esta actividad son las de Austria, Bélgica, Letonia, y Suecia.

Además de las tareas descritas, que son las que mayoritariamente desempeñan las IFI, se destacan algunas particularidades y especialidades adicionales de algunas IFIs.

4. <http://www.airef.es/airef-data-lab>

Cuadro 7. Buenas prácticas IFIs

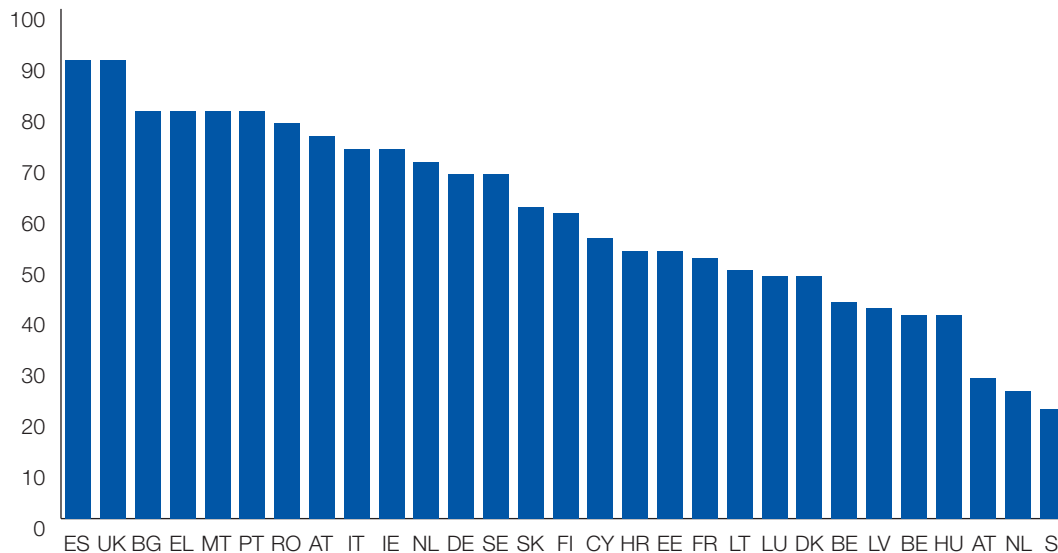
Tareas específicas de las IFIs que trascienden los mandatos estructurales y que se consideran buenas prácticas

- **Alemania (BEIR):** Asesoría y disponibilidad de estadísticas fiscales a nivel subnacional.
- **Irlanda (IFAC):** Asesoría y disponibilidad de estadísticas fiscales relacionadas con el gasto en salud.
- **Estonia (EEFC):** Análisis detallado del Marco Presupuestario a Mediano Plazo.
- **Portugal (CFP) y Letonia (FDC):** Cuantificación de impacto de políticas públicas.
- **Italia (UPB):** Impacto del gasto fiscal (exenciones).
- **Francia (HCFP):** Cálculo de las medidas excepcionales-puntuales (*one-offs*) en el marco del análisis del saldo estructural.
- **Reino Unido (OBR):** Producción de una guía de acceso al público.

Fuente: European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. "Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years". 2017

En 2016, la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea introdujo un índice de Instituciones Fiscales⁵ (SIFI). El objetivo del índice es medir el abanico de tareas asumidas por las IFIs. Una tipología definida por seis criterios es la utilizada para conformar el índice: (i) monitoreo de la política y reglas fiscales; (ii) previsiones macroeconómicas y presupuestarias; (iii) costeo de políticas; (iv) análisis de sostenibilidad de las políticas públicas; (v) promoción de la transparencia fiscal; (vi) recomendaciones normativas de política fiscal.

Gráfico 4. Índice de robustez de las Instituciones Fiscales Independientes (UE)



Fuente: Elaboración propia con datos de Comisión Europea 2017

Existe una red que agrupa gran parte de las IFIs a nivel europeo, EUIFIs⁶, que responde a las siglas de *European Union Independent Fiscal Institutions*. La red es una institución voluntaria e inclusiva, abierta a todos los organismos de vigilancia que operan en la Unión Europea. Provee una plataforma para el intercambio de visiones, experiencias y recursos en áreas de interés común.

5. https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-institutions-database_en

6. <http://www.euifis.eu/>

La red está formalmente establecida desde finales del año 2015, cuando se realizó la tercera reunión informal de los organismos fiscales independientes. El tratado ha sido firmado por 23 instituciones independientes de diferentes países: Alemania, Austria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido.

La red apoya los esfuerzos para la revisión y el cumplimiento del marco fiscal de la UE, buscando explotar de mejor manera las sinergias entre las reglas y las instituciones, así como los diferentes niveles de administración con el respeto del principio de subsidiariedad y mejorar la transparencia y la apropiación local.

3.1.4.2. Análisis de casos de estudio

Cuadro 8. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

España	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF)
	<p>La AIREF se sitúa en el primer puesto, que comparte con el Reino Unido (<i>Office for Budget Responsibility</i>), del ranking de robustez de las IFIs que publica la Comisión Europea.</p> <p>La AIREF tiene por objeto velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española a medio y largo plazo. Su misión es garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público.</p> <p>La AIREF elabora una serie de informes preceptivos y tasados por ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las previsiones macroeconómicas, para lo que dispone de una “caja de herramientas” para realizar las previsiones macroeconómicas. • Metodología previsiones tendenciales y tasa referencia. • Análisis de gasto contingente y valoración del Índice de Revalorización de las Pensiones (IPR). • Programa de estabilidad plurianual. • Análisis de ejecución presupuestarias y cumplimiento de reglas fiscales. • Objetivos individuales de las Comunidades Autónomas. • Planes económico-financieros y de reequilibrio. • Proyectos de presupuestos. • Medidas preventivas, correctivas y coercitivas de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera (LOEPSF). <p>Por otro lado, la AIREF emite opiniones sobre, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riesgos de incumplimiento de reglas fiscales. • Sostenibilidad de las finanzas públicas. • Factor de sostenibilidad. <p>También puede realizar estudios si así lo solicita una Administración Pública.</p> <p>La AIREF cuenta con un Observatorio de la Deuda publicado con carácter trimestral y que pone el foco en una serie de indicadores clave para el análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas, para los distintos Subsectores de la Administraciones Públicas.</p>

Cuadro 8. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (cont.)

España	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF)
	<p>Es una buena práctica la experiencia de la Autoridad Fiscal Independiente de España (AIREF) relativo a la opinión sobre el Índice de la Revalorización de las Pensiones (IRP). La AIREF debe emitir opinión sobre los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del (IRP) en cada ejercicio. En concreto, la AIREF ha de determinar si los valores y parámetros utilizados para calcular el IRP incluido en el proyecto de los Presupuestos Generales del Estado son realistas y si la fórmula de cálculo del IRP se aplica correctamente.</p> <p>También es una buena práctica reconocida de AIREF el trabajo de transparencia, con el diseño de una plataforma interactiva (Data Lab) que permiten tanto la visualización como la descarga de multitud de datos y magnitudes fiscales.</p> <p>Es relevante destacar que AIREF puede ser un socio muy relevante para los países de América Latina, tanto desde el punto de vista organizacional como de ejemplo de generación de institucionalidad, así como en conocimiento técnico y las herramientas metodológicas que maneja. Además, la AIREF presenta una especificidad de trabajo en un contexto de una organización administrativa altamente descentralizada que puede ser relevante para países con similar estructura, como México, con quien la AIREF ya está colaborando.</p> <p>En cuanto a la regla de gasto y su aplicación a nivel subnacional, en España, están sometidas a la regla de gasto todas y cada una de las AAPP a excepción de la Seguridad Social. Por tanto, la administración central, cada comunidad autónoma y cada corporación local son responsables de cumplir esta regla fiscal. Con el objeto de servir de ayuda a las administraciones territoriales en el cálculo y aplicación de la regla, garantizando el tratamiento homogéneo de las operaciones, el MINHAP ha elaborado dos guías para la determinación de la regla de gasto; una dirigida a las Corporaciones Locales (CCLL) y otra a las Comunidades Autónomas (CCAA).</p> <p>Respecto a su evaluación, se puede considerar que existe una comprobación ex ante de la regla de gasto (antes y durante la ejecución del presupuesto) encomendada a la AIREF y una comprobación ex post (una vez ejecutado el presupuesto) atribuida al MINHAP. Así, la AIREF tiene encomendada la tarea de informar sobre la adecuación a la regla de gasto de los proyectos de presupuestos (antes del 15 de octubre del ejercicio anterior) y de los presupuestos aprobados (antes del 1 de abril del ejercicio en curso). Adicionalmente, la AIREF ha de elaborar, en el mes de julio del ejercicio en curso, un informe sobre la previsión de cumplimiento de la regla de gasto al cierre del ejercicio.</p> <p>Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) verifica su cumplimiento una vez acabado el ejercicio (t) en dos momentos de tiempo, primero con datos avance (en abril de t+1) y después con datos provisionales (en octubre de t+1).</p> <p><i>Fuente: AIREF. Documento divulgativo (2015) "La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas"</i></p>

3.1.5. El Instituto de Estudios Fiscales

El Instituto de Estudios Fiscales⁷ (IEF) de España, ha estado involucrado con el Programa EUROso-ciAL desde su primera fase, iniciada en (2005-2010), en el marco del cual fue líder del consorcio que implementó esa fase del Programa. La colaboración continuó durante la segunda fase (2011-2014),

7. <http://www.ief.es/index.aspx>

ya liderada por la FIIAPP, en donde el IEF participó como socio operativo en apoyo de la implementación del eje relativo a los sistemas fiscales y finanzas públicas. En la tercera y actual fase del programa (2016-2021) el IEF es entidad colaboradora del programa, y apoyará en la implementación del área de Finanzas Públicas incluida dentro del eje Gobernanza.

Dado el grado de intensa colaboración entre las administraciones socias y el IEF en las pasadas fases del programa, se sistematizan, de manera no-exhaustiva, algunas de las prácticas más relevantes del IEF en las áreas de objeto de este estudio.

Cuadro 9. Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF)

España	Instituto de Estudios Fiscales (IEF)
<p>El Instituto de Estudios Fiscales (IEF) tiene naturaleza de organismo autónomo y está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, y cuenta con un estatuto propio. El IEF tiene una misión institucional enfocada en dos grandes áreas; los estudios, análisis e investigación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Área de Estudios <p>El IEF desarrolla Estudios, investigación y asesoramiento económico y jurídico en las materias relativas a los ingresos y gastos públicos y su incidencia sobre el sistema económico y social, así como el análisis y explotación de las estadísticas tributarias. Sus destinatarios son el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, otros Ministerios, organismos públicos e instituciones, del ámbito nacional e internacional.</p> <p>Entre las áreas de investigación y asesoramiento económico destaca la experiencia del IEF en el desarrollo y aplicación de los micro simuladores tributarios. El IEF desarrolla y aplica micro-simulaciones del Impuesto de Renta, de impuestos al consumo (IVA e impuestos especiales), del impuesto de patrimonio y del catastro. Así mismo, es partícipe del proyecto EUROMOD (ver punto 3.3.3.1) para el cálculo de los gastos tributarios, incluyendo el análisis de beneficios fiscales en colaboración con la Dirección General de Tributos. El IEF también desarrolla micro simuladores de gasto, que son herramientas de análisis que sirven de apoyo a la Dirección General de Fondos Comunitarios.</p> <p>El IEF desarrolla los Barómetros Fiscales, desde el año 1995, cuyo objetivo es analizar la evolución de la opinión fiscal de los españoles, que se desarrolla mediante la realización de encuestas sobre comportamiento fiscal y cuyos resultados se hacen públicos. La última edición disponible es la vigesimoprimer, correspondiente al año fiscal 2015⁸.</p> <p>El IEF desarrolla análisis y estudios de política tributaria, incluyendo en materias económicas y jurídicas, así como en la realización de análisis comparados. En el marco de la agenda internacional, el IEF colabora con la Dirección General de Tributos y la Subdirección General de Fiscalidad Internacional en, por ejemplo, la aplicación de las directrices BEPS, donde cabe destacar que en lo relativo a la acción 13 España fue el primer país en aplicar las recomendaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Área de Formación y Estudios <p>El IEF desarrolla una importante labor de formación, como escuela de Hacienda Pública, colaborando en los procesos de selección y formación de funcionarios del Ministerio de Hacienda y Administraciones</p>	

8. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2016_25.pdf

Cuadro 9. Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF) (cont.)

España	Instituto de Estudios Fiscales (IEF)
<p>Públicas, así como la cooperación con otras instituciones nacionales e internacionales en materia de formación y asistencia técnica. Sus destinatarios son los funcionarios y personal de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local, y personal de otras administraciones internacionales. El IEF ofrece formación voluntaria y permanente.</p> <p><i>Fuente: Instituto de Estudios Fiscales. Para más información visitar: http://www.ief.es</i></p>	

3.2. Herramientas de mejora de calidad del gasto**3.2.1. Evaluación de Gasto Público/Spending Reviews****3.2.1.1. Concepto y utilidad**

Las evaluaciones de gasto público se enmarcan también dentro de los mecanismos de la Gobernanza Fiscal europea, que aportan insumos tendentes a garantizar la estabilidad y el crecimiento en la zona euro aportando valor a los procesos preventivo y correctivo de los mecanismos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Así, las evaluaciones de gasto público **son una de las herramientas utilizadas para la corrección de los niveles de déficit** y que han tenido como objetivo principal, que no único, recuperar los objetivos a mediano y largo plazo (MTO) de los países bajo supervisión. El **propósito de estas evaluaciones es detectar ahorros que puedan ser alcanzados por mejoras en eficiencia, mediante recortes de gastos de prioridad baja o inefectivos, y mediante la evaluación de las consecuencias o de las alternativas de las políticas implementadas** (Vandierendonck, 2014).

Desde el año 2012 en la zona euro se han realizado 30 evaluaciones de gasto en 17 países miembros. Sin embargo, la utilización de este mecanismo es relativamente reciente ya que con anterioridad al año 2012 sólo tres países poseían experiencia en evaluación a gran escala, Francia, Irlanda y Holanda (Comisión Europea, 2017).

De acuerdo con Vandierendonck (2014) para la publicación realizada para OCDE, la evaluación del gasto público es un proceso mucho más complejo y lento en la obtención de resultados, comparado con, por ejemplo, los recortes lineales en los niveles de salarios y pensiones, o bien los incrementos de impuestos. Por lo tanto, **la evaluación del gasto no debe ser considerado como el mecanismo más apropiado para la reducción urgente del gasto público por necesidades fiscales** (Vandierendonck, 2014) pero **sí para una reducción más estratégica**. De acuerdo con Vandierendonck (2014), la **evaluación del gasto es un instrumento de consolidación selectiva y estructural del gasto**.

Cuadro 10. Las Revisiones de Gasto Público y la consolidación fiscal

Las Revisiones de Gasto Público como herramienta de consolidación fiscal “inteligentes”

Las revisiones de gasto público implican por tanto la identificación de cambios “inteligentes” en el gasto público. Las oportunidades identificadas mediante revisiones de gasto público pueden ser para simplificar, reasignar dentro del mismo presupuesto, dentro de la misma área de política o entre políticas, y algunas veces recortar el gasto público. Estas medidas pueden contribuir al logro de los objetivos presupuestarios e incluso pueden liberar espacio fiscal para financiar otras prioridades de política (por ejemplo, inversiones, gastos favorables al crecimiento, inclusión social) y asegurar su impacto gracias a la eliminación de las ineficiencias de políticas ineficientes o ineficaces.

En particular, las revisiones de gastos pueden ser beneficiosas para los gastos que contribuyen al crecimiento. Estos últimos a menudo no pueden ser financiados adecuadamente sin dañar el desempeño fiscal a menos que los excedentes de gastos se ahorren en otro lado. De esta manera, las revisiones de gastos están destinadas a identificar dichos excedentes y crear espacio para nuevas o mayores dotaciones presupuestarias para aumentar el crecimiento. En general, es probable que el gasto público proporcione un mejor servicio o bien público en un ecosistema que se ha racionalizado previamente gracias a las revisiones de gastos.

Fuente: Comisión Europea^{xxvi}

Para ello se plantean dos enfoques de cómo estructurar la operación: desde un punto de vista estratégico y uno táctico.

- **El enfoque estratégico** se basa en la priorización de políticas y aclaratoria de responsabilidades. Es decir, en prescindir de políticas que han dejado de ser una prioridad por múltiples razones, donde se mencionan las siguientes: redundancia, por impacto marginal en comparación con otras intervenciones financiadas por otros actores; ineficiencias o ineficacia porque no se puede establecer una relación de causalidad entre el financiamiento y los resultados; o bien inconsistencia o efectos contraproducentes en relación con otras intervenciones.
- En cuanto al **enfoque táctico**, su utilización apunta a incrementar el valor de cada unidad monetaria (*value for money*) destinada a los programas por medio de la optimización del financiamiento público y su impacto. Es decir, la búsqueda de la eficiencia de un servicio similar que puede ser generado a un menor costo o un **mejor servicio con el mismo costo**. Una de las medidas para lograr esto, por ejemplo, es por medio de la simplificación de procesos o la delegación de la política a una unidad de gobierno más apropiada.

3.2.1.2. Desarrollo de las evaluaciones de gasto público

Según Vandierendonck (2014), la realización de las evaluaciones de gasto son procesos complejos que requieren experiencia para cada una de las etapas: el diseño, la dirección y la implementación de las evaluaciones de gasto. Algunas de estas complejidades se refieren, entre otros, a los procesos administrativos, a las capacidades de análisis estadístico, de estimaciones de costos, conocimientos en transformación de organizaciones complejas, y de gestión de proyectos.

A modo de ejemplo, la Dirección General de los Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea plantea la necesidad de definir criterios para la aplicación de la evaluación.

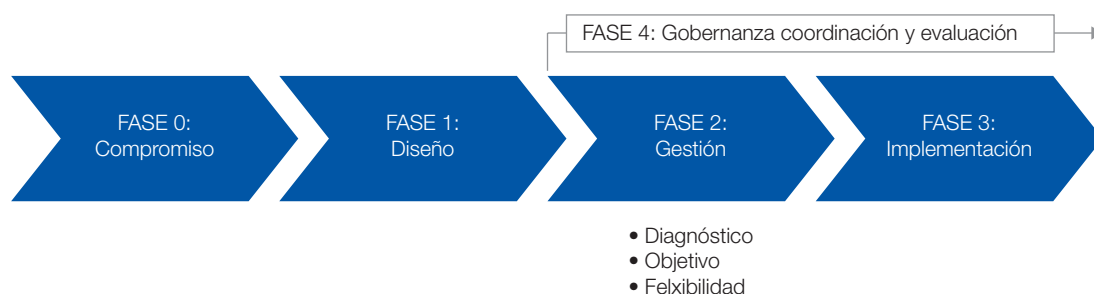
Tabla 4. Criterios para desarrollar una Evaluación de Gasto Público

Ámbito del criterio	Pregunta	Opciones (ejemplos)
Nivel gubernamental	¿Dónde tenemos autoridad para implementar evaluaciones?	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Central. • Sólo en un subsector (central, regional, local, agencias, comités, etc.)
Vertical/ Horizontal	¿Se opta por evaluaciones transversales o se sigue la clasificación existente?	<ul style="list-style-type: none"> • Vertical: por unidades administrativas existentes en la clasificación (ministerios de línea) • Horizontal: por objetivos (desempleo juvenil, con gasto de diversos ministerios) o funciones (compensaciones laborales, compras, etc.).
Tipo	¿Qué tipo de gasto es una prioridad?	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto de bienestar/ Costo operacional administrativo • Gasto obligatorio dado por ley • Gasto discrecional • Gasto impositivo
Impacto potencial	¿Qué impacto potencial se puede capturar?	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto positivo en uno de los objetivos (ahorro, equidad, igualdad, etc.) pero impacto negativo en el resto de los objetivos • Potencial limitado pero positivo en los objetivos
Implementación	¿Es posible capturar el impacto? ¿a qué costo? ¿Cuándo?	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de implementación alto y retrasos (debido a complejidad, resistencia al cambio, cese del servicio, etc.) • Riesgo de implementación alto, pero con gran valor como modelo o condición para otras reformas a realizar. • Riesgo de implementación bajo y de alta rapidez (legitimidad alta para la construcción de resultados)
Conocimiento existente	¿Se puede evaluar con el conocimiento existente?	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de gasto con pocos datos disponibles o con baja experiencia en coordinación • Áreas con existencia de diagnósticos, evaluación y datos de pares
Volatilidad	¿Se puede reducir el costo de la unidad?	<ul style="list-style-type: none"> • Alto: Gastos guiados por demanda (ayudas al desempleo) • Bajo: Gasto de costos fijos altos (transporte público)

Fuente: DG ECFIN
 Disponible en: Vandierendonck (2014)

Si bien no hay una receta para la aplicación de la evaluación del gasto, según Vandierendonck (2014) se **puede dividir el proceso en cinco fases**: Compromiso, diseño, gestión, implementación y gobernanza. Cada uno de estos puntos se explican a continuación:

Gráfico 5. Fases de la Evaluación de Gasto Público



Fuente: Dirección General de Economía y Finanzas – Comisión Europea
 Disponible en: Vandierendonck, (2014)

Fase 0 – Compromiso: En esta etapa se incluyen las condiciones que son necesarias para que la evaluación pueda ser llevado. Para ello Vandierendonck (2014) define que tres condiciones tienen que estar dadas:

- El compromiso político tiene que estar asegurado y comunicado
- Mandato claro de la formulación de objetivos, enfoque, horizonte temporal y visión que constituirán hoja de ruta para los próximos meses y años a venir.
- Recursos adecuados para la realización del proyecto, que debe incluir a funcionarios de alto nivel que serán necesarios involucrar más allá de sus responsabilidades usuales, así como asesores externos.

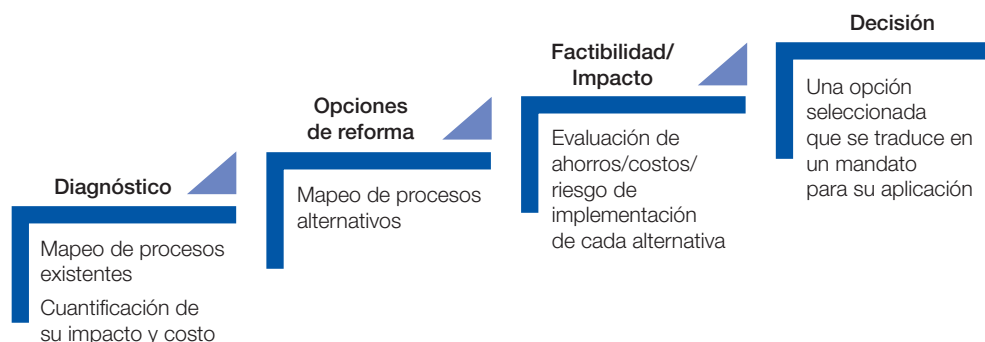
De acuerdo con la encuesta realizada por la Unión Europea, más de la mitad de los países que han ejecutado evaluaciones del gasto consideraron que la ausencia o falta de claridad del nivel político durante la evaluación constituía uno de los principales retos de los proyectos (Comisión Europea, 2017). Por tanto, es vital importancia en esta etapa inicial el entendimiento del compromiso por parte de los actores involucrados. En cuanto a los mandatos estratégicos de las evaluaciones del gasto, más de las dos terceras partes reportan que su objetivo es la mejora de los servicios públicos en conjunto con los ahorros, mientras otros objetivos como equidad son rara vez mencionados (Comisión Europea, 2017).

Fase 1 – Diseño: Vandierendonck (2014) establece que el mandato agregado es subdividido en evaluaciones de gasto individuales y cada una se debe tratar como un proyecto independiente. De esta manera, se debe validar el mandato individual (objetivos, líder, calendario, etc.) así como la definición del tipo de documentación técnica a presentar para registrar el progreso y facilitar la toma de decisiones.

Fase 2 – Gestión: Esta fase a constituye el núcleo del proceso de evaluación del gasto. Cada una de las evaluaciones construye su situación objetivo y sus opciones de reformas. Este paso puede ser subdividido en tres bloques: diagnóstico, formulación de reformas y factibilidad:

- **Diagnóstico:** Se describe la situación actual del gasto ejecutado en detalle, lo que constituirá la línea base de la evaluación. Se comienza por el mapeo de la cadena de gastos, desde las fuentes del financiamiento hasta todos los gastos para cada uno de los insumos (gasto de capital, gasto corriente, amortizaciones, etc.). En caso de que no se posea información, se pueden explorar opciones como extrapolación de observaciones, premisas de costos de unidad por insumos altamente desagregados, entre otros.
- **Formulación de opciones de reforma:** Se contemplan las situaciones objetivas y se evalúa el desempeño potencial del gasto. Existen múltiples posibilidades para la construcción de la situación objetivo y una de ellas es por medio de análisis de sensibilidad para simular el impacto de un menor nivel de gasto o una modificación de la distribución presupuestaria, para estimar el impacto que puede tener en los resultados de la política.
- **Factibilidad:** En conjunto con el impacto potencial, la factibilidad es el principal criterio para decidir si una de las alternativas del gasto debería ser implementada. Entre los factores a tener en cuenta se pueden enumerar algunos: costos de implementación de aplicación única (como entrenamiento al personal), el riesgo (resistencia al cambio), el horizonte temporal (donde se incluye el ciclo político), los prerrequisitos para su aplicación, los efectos negativos sobre otras líneas de gasto, entre otros.

Gráfico 6. Fase de Gestión de la Evaluación de Gasto Público



Fuente: Dirección General de Economía y Finanzas – Comisión Europea
 Disponible en: Vandierendonck, (2014)

Fase 3 – Implementación: Una vez que ha sido seleccionada la alternativa de reforma, se ponen en marcha los cambios necesarios en legislación, procedimientos, cambios organizacionales, etc. Uno de los factores de alta relevancia es el compromiso político a lo largo del proceso para que se pueda lograr el objetivo. Es importante destacar que el fin no es realizar un reporte muy documentado sino la generación de propuestas para que los tomadores de decisión puedan actuar de la manera más informada posible.

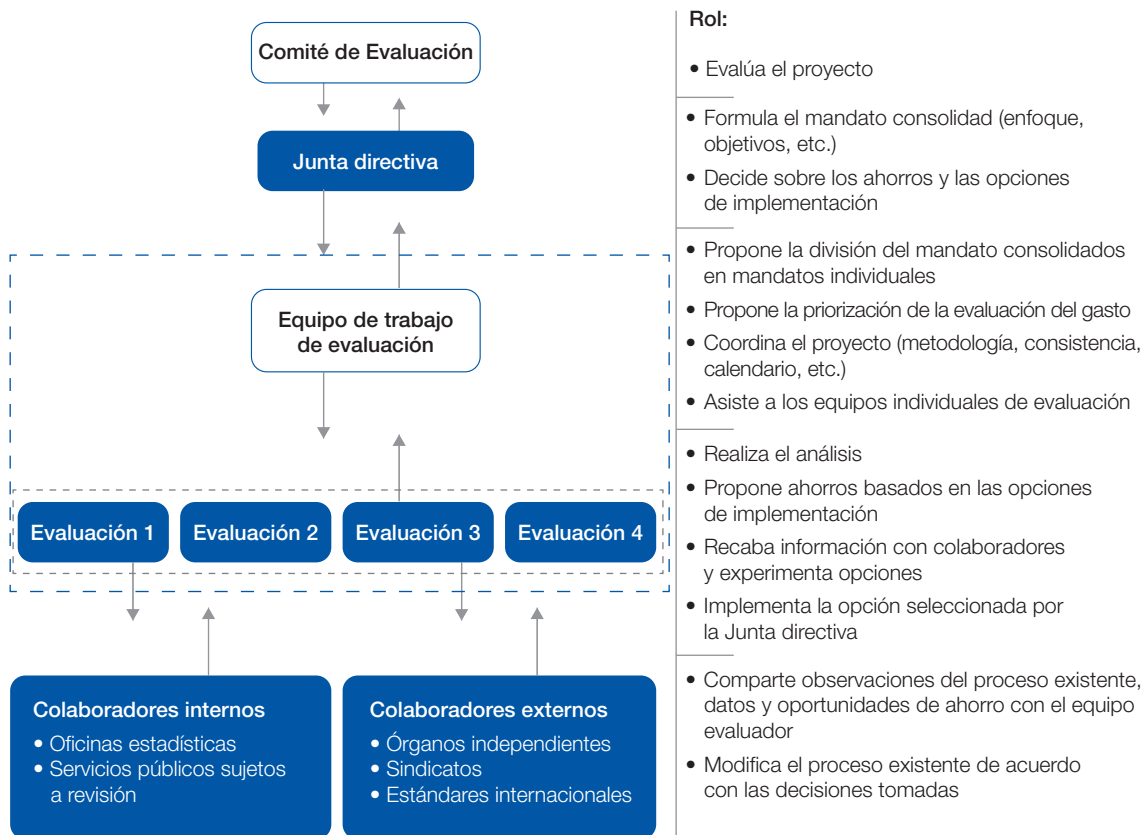
Otro riesgo de gran relevancia en esta fase es realizar cambios a medias en las estructuras y las organizaciones que puede atentar con que se cumplan los objetivos planteados. Por tanto, la evaluación del gasto es también un ejercicio técnico que requiere sostenibilidad, empoderamiento, comunicación e incentivos. Debido a la naturaleza de la evaluación donde necesariamente se van a modificar prioridades del gasto, es inevitable que algunos grupos de la administración pública se identifiquen como perdedores, por lo que la comunicación transparente y la explicación del valor agregado de cada medida ayudarán a implementar los cambios.

Según la Comisión Europea (2017), en esta fase es recomendable seguir buenas prácticas como guías que permitan generar consistencia en la producción de diagnósticos, evaluación de línea base, propuestas de reformas y rutas para implementación. De igual forma, recomiendan la realización de pilotos para adquirir experiencia y tener en cuenta la relación entre las estructuras administrativas, el presupuesto y los resultados de las políticas.

Fase 4 – Gobernanza, coordinación y evaluación: El monitoreo transversal debe ser cuidadosamente realizado por personal con perfiles adecuados. Una vez que han sido identificadas en evaluaciones del gasto se pueden generar dos grupos de elementos a generar: las opciones de reformas propuestas y el impacto esperado.

Un factor de gran relevancia es la decisión de cómo se debe componer y las reglas para la toma de decisiones en el directorio. Este directorio debe estar ubicado a un nivel muy alto con el fin de tener legitimidad y peso político para las acciones futuras. El segundo paso es la conformación de la unidad de coordinación, que usualmente es realizado por personal permanente y debe tener una visión global durante todas las etapas del proyecto. Esta unidad es responsable por la evaluación del gasto a nivel agregado y coordina cada una de las evaluaciones del gasto enviadas por terceros, como ministerios de línea.

Gráfico 7. Gobernanza, ejecución y evaluación



Fuente: Dirección General de Economía y Finanzas – Comisión Europea
 Disponible en: Vandierendonck, (2014)

3.2.1.3. Consideraciones sobre la aplicación de las evaluaciones de gasto

Entre las recomendaciones para la evaluación es **vital que las decisiones no sean hechas por oficiales responsables de la política**. De igual forma, se recomienda hacer una evaluación del proyecto de la evaluación del gasto a nivel agregado para conocer los ahorros captados con los costos de implementación de las medidas emanadas del mandato y los costos de los estudios realizados.

De acuerdo con la experiencia de los países de la Unión Europea, las evaluaciones del gasto son procesos complejos que tienen múltiples desafíos. De un total de 16 países solo 4 manifestaron que no habían reportado mayores inconvenientes, mientras que el resto presentaron dificultades de diversa índole: empoderamiento insuficiente por parte de las organizaciones, dirección difusa desde el nivel político, falta de personal disponible, sobreestimación del impacto potencial, falta de tiempo, insuficiencia de datos, falta de habilidades analíticas, entre otros (Comisión Europea, 2017). Otra recomendación a tener en cuenta de parte del estudio de la Unión Europea es que en apenas una minoría de los casos la decisión a ser implementada era incorporada en la planeación del presupuesto del año siguiente. Por tanto, es muy relevante lograr que las evaluaciones del gasto queden inmersas dentro de la arquitectura de la planeación del presupuesto para buscar que sean aplicadas.

3.2.1.4. Análisis de casos de estudio

Cuadro 11. Evaluación de Gasto Público en Países Bajos

Países Bajos

Antecedentes y diseño: Debido al incremento en el déficit fiscal a raíz de la crisis del año 2008, la evaluación del gasto fue iniciada en el año 2009 y buscaba abarcar 20 tópicos por un plan pautado para cuatro años. El plan abarcó aproximadamente 80% del gasto gubernamental e incluía los gastos impositivos.

El proceso se planteó en dos etapas: una tecnocrática donde se generaban una serie de opciones por el equipo de trabajo para reducir el gasto y una segunda etapa política, donde se escogería la reforma a instaurar. En la etapa tecnocrática, cada tópico fue revisado por un equipo de trabajo que combinaba a servidores públicos relevantes del ministerio analizado, personal del Ministerio de Finanzas y la oficina del Primer Ministro, precedido por oficiales de alto nivel que no eran responsables por la política que estaba siendo sometida a revisión y donde se podía generar políticas contrarias a las políticas actuales. Con el fin de buscar objetividad e independencia se excluyeron los grupos políticos y se hicieron públicos todos los reportes del comité para el Parlamento y el público en general. Posterior al proceso tecnocrático, en la etapa política, las decisiones eran tomadas por el Gabinete. Algunos de los recortes recomendados se incluyeron en programas de campañas políticas y, posterior a la formación del gobierno de coalición se implementaron ciertas medidas.

Entes involucrados: Comité de Revisión del Gasto: Director General de Presupuesto, Ministerio de Finanzas como coordinador del instrumento y Ministerios de línea.

Objetivo: El objetivo de la evaluación del gasto era formular de manera independiente opciones de reformas para la generación de un ahorro de 20% a lo largo de 4 años. Las propuestas de reformas tenían un potencial estimado de 35 mil millones de euros, que equivalía al 12% del gasto del gobierno central y seguridad social.

Resultados: El déficit fiscal para el año 2009 se ubicaba en 5.5% del PIB y para el año 2014 se registraba un déficit de 2.4% del PIB. Debido a la complejidad de la contabilización del ahorro no se poseen cifras exactas de las medidas instauradas, aunado a la dificultad de atribución de la política a la reducción del déficit (crecimiento económico, mayor recaudación impositiva, entre otros). Con estos valores Holanda es uno de los países que logra ubicarse por debajo del 3% de referencia según la Unión Europea.

Cuadro 12. Evaluación de Gasto Público en Portugal

Portugal

Antecedentes y constitución de las medidas: Hasta el año 2010 el gasto público en Portugal se incrementó sustancialmente, especialmente entre el período de 1995 al año 2005. A raíz de la crisis económica del año 2008 se dispara el déficit fiscal como porcentaje del PIB hasta llegar a -11,17% en 2010 (OECD, 2017). Como consecuencia de ello, en el año 2011 se emprende de la mano de la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional la evaluación del gasto público, con el fin de mejorar la eficacia, la eficiencia y generar ahorros al Estado (Comisión Europea, 2014). En el plan se procedió a realizar un análisis de las principales partidas de gasto del Gobierno Central, que en el caso portugués se estipuló expresamente el mantenimiento de la cohesión social y los mecanismos sociales. Las cuentas portuguesas de salarios públicos y pensiones representan 24% del PIB y 58% del gasto por lo que la generación de ahorro pasaba necesariamente por estos dos conceptos (Fondo Monetario Internacional, 2013).

Cuadro 12. Evaluación de Gasto Público en Portugal (cont.)

En conjunto con la Unión Europea se planteó un Programa de Estabilidad de Portugal que abarcó desde el año 2013 al 2017 y se procedieron a hacer evaluaciones del gasto público en educación, salud, empresas estatales, procura pública y manejo de bienes raíces. Con ello se ha identificado el sobre empleo y las ineficiencias en ciertas áreas que permitan reducir el gasto público.

Entes involucrados: Ministerio de Finanzas (Ministério das Finanças), Comisión Europea como organismo de apoyo y supervisión.

Objetivo: Reducción del déficit fiscal con el fin de mejorar las cuentas nacionales, cumplir con las condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la zona euro y generar sostenibilidad al país. Es objetivo así mismo mejorar la eficacia, la eficiencia y el impacto con las políticas.

Resultados: Con el conjunto de reformas realizadas por Portugal en materia impositiva, reducción del gasto público y evaluación del gasto, el déficit fiscal se ha logrado reducir hasta -2,01% para el año 2016, que ha representado el mínimo desde la transición democracia en 1974 (The Economist, 2017) (OECD, 2017).

Cuadro 13. Evaluación de Gasto Público en Irlanda

Irlanda

Antecedentes y constitución de las medidas: De acuerdo con el Departamento de Gasto Público y Reformas, el objetivo de la evaluación del gasto público es incrementar el espacio fiscal disponible para nuevas políticas de alta prioridad. Esto se logra mediante la revisión sistemática de políticas inefectivas o ineficientes en lograr los objetivos sociales y económicos. Si bien en Irlanda se habían implementado numerosas evaluaciones, a raíz de las crisis del año 2008 tienen un papel importante para la restauración de la sostenibilidad. Las medidas planteadas a raíz de la crisis tuvieron como fin la reducción del gasto para alcanzar la meta del déficit fiscal. A partir del año 2009 se integra el Grupo Especial para la generación del reporte del servicio público y programas de gasto. Posteriormente, este grupo se constituyó en el Departamento de Gasto Público y Reformas.

Con la generación de este departamento, una de las principales reformas a la arquitectura presupuestaria fue la inclusión de evaluaciones del gasto público de manera anual. Entre las áreas evaluadas se incluyen protección social; salud; educación y habilidades; justicia y equidad; transporte, turismo y deporte; agricultura, comida y marina; vivienda; asuntos juveniles y de niñez; empleo; innovación y empresas; y artes, patrimonio y Gaeltacht, que conforman 90% del gasto público. La estructura del grupo especial es similar a una corte, compuesta por seis personas. Cada uno de los departamentos de línea es invitado a producir su propia investigación de evaluación del gasto. En paralelo, dentro del Departamento de Finanzas se produce una evaluación separada del gasto público del departamento siendo evaluado con ambas investigaciones, el grupo especial genera un documento detallado con posibles ahorros y eficiencias de ambas visiones otorgadas.

Entes involucrados: Departamento del Gasto Público y Reformas del Ministerio de Finanzas, que es el organismo responsable de realizar las evaluaciones del gasto anuales y las posibles reformas del sector público. De igual forma, se involucran departamentos de línea para cada una de las evaluaciones.

Objetivo: Incrementar la eficiencia del gasto, realinear el gasto público a las prioridades gubernamentales y reducción del déficit fiscal para el cumplimiento de las metas planteadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como el pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

Cuadro 13. Evaluación de Gasto Público en Irlanda (cont.)

Resultados: Con la consolidación del gasto en 2009 para los años 2010 y 2011 se redujeron 3.000 millones de euros en gasto corriente y 1.750 millones de euros en gastos de capital, para un total de 5.300 millones de euros. Para el año 2013 se había reportado una reducción de 7.800 millones por medio de la evaluación del gasto (Department of Public Expenditure and Reform, 2017) (Vandieren-donck, 2014). Por el conjunto de medidas implementadas, donde se incluyen el incremento de los impuestos y aumento de la tributación por la recuperación económica, Irlanda ha logrado reducir su déficit fiscal de gobierno central de -13,78% del PIB en 2009 a -0,55% en 2016.

Cuadro 14. Evaluación de Gasto Público en Alemania

Alemania

Antecedentes y constitución de las medidas: La formulación del presupuesto se hace con una visión “top-down”, que ha sido aclamada por OCDE pero que es necesario que sea más orientado a resultados. Debido a esta revisión, Alemania ha modificado el esquema del presupuesto, donde se incluye evaluaciones al gasto de manera anual, desde el año 2015. Los objetivos de esta revisión son: mejorar el desempeño hacia políticas más enfocadas y efectivas; revisión continua para garantizar la eficacia y efectividad de los recursos; y basar las decisiones en evidencia y resultados. Con esto lo que se busca es obtener espacio fiscal para la generación de nuevas políticas que se quieran implementar.

Para la generación de la evaluación se realiza en dos niveles con el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de línea relevante. En un primer momento, el proceso es manejado un comité director compuesto por ministros adjuntos. Segundo, se establecen grupos de trabajo para cada temática a ser evaluado. En el caso alemán, se permite añadir personas externas que brinden experiencia a los grupos de trabajo. La manera en cómo se conduce la evaluación es un proceso abierto, pero se evalúan objetivos, indicadores y se buscan responder cuestiones como: si hay problemas de atribución de la política a los éxitos registrados, efectividad de la política, existencia de alternativas menos costosas, entre otros. Una vez que se han realizado los informes de los grupos de trabajo, son presentados ante el Comité Director que los analiza y, en su caso, eleva una propuesta al gabinete federal, quienes toman la decisión sobre si los hallazgos deben ser incorporados.

Las evaluaciones del gasto realizadas hasta la fecha en Alemania han sido en cuatro temáticas: transporte; trabajo; cambio climático y energía; y vivienda. En 2015-2016 se realizó del *Kombiniertes Verkehr* (esquema de financiamiento para la construcción de instalaciones para el transporte) y *MobiPro-EU* (esquema de financiamiento para la movilidad laboral en Alemania de personas provenientes de otros países de la UE). Para los años 2017 se realizaron para energía y cambio climático donde estuvieron involucrados seis ministerios.

Entes involucrados: Ministerio de Finanzas y Ministerios de línea relevantes para área.

Objetivo: Las evaluaciones realizadas han sido focalizadas a determinadas áreas temáticas con el fin de mejorar la eficiencia, eficacia y optimizar los recursos con las prioridades de la política.

3.2.2. Presupuesto por Género

3.2.2.1. Concepto y tipología

De acuerdo con la OCDE, el presupuesto de género se trata en la integración de la perspectiva de género dentro del contexto del proceso presupuestario, por medio de procesos especiales y herramientas analíticas, con la visión de promover políticas sensibles al género (Downes, et al., 2017).

En vista que el proceso presupuestario es la vía para la definición de los recursos, así como un determinante de los estándares, es natural pensar del impacto probable que tiene el presupuesto sobre la gobernanza de las políticas de género. Por tanto, el presupuesto de género se puede abarcar en tres etapas: i) análisis de problemas; ii) reestructuración del presupuesto para alcanzar resultados de equidad de género; iii) incorporación de la perspectiva de género de manera sistemática a todas las etapas del proceso presupuestario.

De acuerdo con la publicación de OCDE realizada por Downes et. al (2017), la mayoría de los estados no toman en consideración de manera explícita el presupuesto basado en género (59% de los países encuestados) a la vez que hay poco consenso de las implicaciones de este tipo de presupuesto. Sin embargo, 90% de los países considera que utiliza herramientas para la promoción de la equidad de género. Según Downes, et al. (2017), hay diversas prácticas entre los países donde se han aplicado y se pueden dividir en tres grandes categorías de los sistemas presupuestarios de género:

- i. **Distribución de recursos informado por género**, donde las decisiones de las políticas individuales o su financiamiento es tomada en cuenta en el impacto de las decisiones sobre la equidad.
- ii. **Evaluación del presupuesto con perspectiva de género**, donde el impacto es analizado de la totalidad del presupuesto en análisis de género en algún grado.
- iii. **Presupuesto basado en las necesidades de género**, donde las decisiones del presupuesto son focalizadas por un análisis previo de las necesidades.

En los países de la OCDE no existe un modelo estándar de presupuesto de género. Sin embargo, se puede realizar una caracterización de los procesos presupuestarios con esta perspectiva. Entre las características recogidas por Downes et. al (2017) en el estudio para la OCDE se encuentran las siguientes:

- En algunos países hay una obligación legal para la formulación del presupuesto, pero hay variaciones importantes en el instrumento jurídico que genera el carácter normativo.
- Evidencia de revisión sistemática de género a lo largo del ciclo presupuestario: Dos de las herramientas utilizadas para la realización del presupuesto son las evaluaciones ex ante y ex post, que buscan una evaluación de las políticas de género a lo largo del ciclo presupuestario. Sin embargo, la rigurosidad y el impacto de estos enfoques es variable.
- Evidencia de aplicación amplia de la perspectiva de género: Más de la mitad de los países encuestados aplican el presupuesto una perspectiva de género en la distribución presupuestaria y evaluación de desempeño. Sin embargo, hay una utilización limitada en cuando a la evaluación del gasto público.

- Uso limitado de evaluaciones amplias ex ante: Pocos países OCDE realizan evaluaciones de género para comprender las necesidades prioritarias, su engranaje con las políticas públicas y los recursos públicos.
- Evidencia limitada de impacto positivo: De doce países con alguna modalidad de presupuesto de género, la mitad podía especificar ejemplos de alguna herramienta que hubiera tenido un cambio significativo en el diseño de la política o en los resultados. Sin embargo, el presupuesto de género es relativamente nuevo por lo que la evidencia se incrementará a futuro.
- Confianza en un foque coordinado: La práctica del presupuesto de género implica la coordinación entre numerosos ministerios, tales como Ministerio de Finanzas y Ministerio de Equidad.

Cuadro 15. Buenas prácticas para la formulación de presupuesto de género

Recomendaciones o buenas prácticas para la formulación de presupuesto de género.

- Entre los puntos a tener en cuenta para poder definir un presupuesto basado en género, según (Downes, et al., 2017) se facilita ampliamente por la existencia de series de datos y estadísticas para la identificación de brechas de equidad, diseño de intervenciones y la evaluación de los impactos de las políticas.
- Especialmente en el contexto del presupuesto basado en resultados, es necesario que los resultados medidos estén claramente asociados a la distribución presupuestaria y que puedan ser identificados con la perspectiva de género.
- Para que el presupuesto de género logre ser un ejercicio perdurable es necesario que la perspectiva de género sea parte de la arquitectura presupuestaria existente y su rutina, en vez de ser utilizado como una forma extrínseca de análisis.
- El presupuesto de género debe ser complementado con auditorías externas para buscar garantizar la calidad en la formulación, al igual que auditoría ciudadana por medio de información abierta para la desagregación de los datos presupuestarios por género.
- El presupuesto de género no debe ser visto como un ejercicio meramente burocrático, sino que debe estar directamente asociado con la política de desarrollo y poder demostrar impactos en la información de los recursos para su priorización y redistribución.

3.2.2.2. Herramientas utilizadas en el proceso presupuestario con enfoque de género:

Entre las herramientas para el presupuesto basado en género están presentes diversas opciones: (i) evaluaciones hechas antes de la formulación (ex-ante), (ii) procesos recurrentes y (iii) evaluaciones posteriores a la formulación (ex-post):

i. Enfoque presupuestario ex-ante:

- Evaluación de impacto ex-ante: Evaluación individual de las medidas presupuestarias antes de su inclusión en el presupuesto general, en cuanto a impacto para la equidad de género.
- Análisis de línea base presupuestaria de género: Análisis periódico para evaluar la distribución existente del gasto gubernamental y de las contribuciones a la equidad de género.
- Evaluación de necesidades de género: Análisis cualitativo, que incluye las opiniones de los actores involucrados y representantes de la sociedad civil, para la comprensión del alcance de las políticas gubernamentales y los programas para las necesidades de género. El propósito es identificar prioridades para la acción política en el contexto presupuestario.

ii. Procesos recurrentes en el presupuesto de género:

- Perspectiva de género basado en resultados: Requerimientos que ordenan que una proporción mínima del presupuesto de resultados esté asociada a políticas basadas en género.
- Perspectiva de género en distribución de recursos: Una proporción mínima de los recursos del presupuesto total esté destinado a las políticas de género.
- Análisis de incidencia presupuestaria de género: EL presupuesto anual es acompañado con una evaluación oficial, que es realizada por la autoridad central presupuestaria (o bajo su autoridad) del impacto global del presupuesto en la promoción de la equidad de género, donde se incluye un análisis desagregado de las medidas específicas implementadas.

iii. Herramientas de evaluación ex-post:

- Evaluación de impacto de género: Evaluación individual de las medidas presupuestarias después de la implementación sobre la equidad de género.
- Auditoría presupuestaria con enfoque de género: análisis objetivo e independiente, que es realizado por una autoridad competente diferente de la autoridad central presupuestaria, para evaluar la efectividad de las medidas promovidas por el presupuesto anual.
- Perspectiva de género en la evaluación del gasto público: En el contexto de una evaluación amplia del gasto público, el género es rutinariamente incluido en una dimensión distinta de análisis.

Gráfico 8. Uso de herramientas de presupuesto de género (OCDE)



Fuente: Downes, et. al (2017)

En cuanto a los organismos que apoyan a la formulación del presupuesto y la evaluación del gasto con esta perspectiva, el comportamiento por países es muy variable. De acuerdo con el estudio hecho por Quinn (2016) para el Fondo Monetario Internacional hay países que utilizan organismos independientes, como es el Caso de Austria, Noruega y Países Bajos, mientras que otros países articulan directamente con organismos de la administración pública.

Cuadro 16. Organismos de referencia Presupuesto por Género

Organismos y referencias de interés
<p>Instituto Europeo de Equidad de Género:</p> <p>http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-budgeting Gedimino pr. 16, LT-01103 Vilnius, Lituania Teléfono: +370 5 215 7444</p> <p>Enlaces de interés:</p> <p>https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16155.pdf http://eige.europa.eu/ http://presupuestoygenero.net/ https://www.oecd.org/gender/Gender-Budgeting-in-OECD-countries.pdf</p>

3.2.2.3. Análisis de casos de estudio

Cuadro 17. El Presupuesto de Género en Austria

Austria	Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming/Budgeting (IMAG GMB) (<i>Grupo Interministerial para la Transversalización de la perspectiva de género</i>)
<p>Desde el año 2013, con motivo de la reforma realizada al esquema de planeación presupuestaria, se le dio carácter constitucional a la búsqueda de la igualdad de género por medio del manejo del presupuesto, que vino dado por presión del Director General de Presupuesto y Finanzas Públicas del Ministerio de Finanzas del momento (Schwarzendorfer, 2014). La manera como se ha planteado el mecanismo del presupuesto de género con un marco normativo tan fuerte hace de la experiencia austríaca una de las más robustas de Europa (Quinn, 2016).</p> <p>El presupuesto con perspectiva de género se convirtió en una parte integral del presupuesto por resultados, a la vez que fue introducido en la evaluación de impacto el concepto de equidad efectiva entre hombres y mujeres. Esta regulación exigía que toda ley, regulación o mandato, al igual que todo proyecto de envergadura tomara en cuenta el impacto en la perspectiva de género.</p> <p>El mecanismo cómo se plantea la perspectiva de género viene dada de la siguiente forma: cada ministerio debe plantear cinco resultados por cada capítulo del presupuesto y por lo menos uno de ellos debe ser de género. De igual forma, cada Ministerio tiene que definir medidas concretas para alcanzar los resultados, así como los indicadores a utilizar. Posteriormente, se define cada unidad administrativa responsable de cada producto intermedio (Schwarzendorfer, 2014).</p>	

Cuadro 18. El Presupuesto de Género en España (Andalucía)

España: Comunidad Autónoma de Andalucía	Presupuesto de Género en Andalucía
<p>El caso de andaluz representa un ejemplo de la generación del presupuesto con enfoque de género en una organización subnacional, por parte del Consejo de Hacienda y Administración Pública de la región. La formulación del presupuesto ha sido tomada como ejemplo por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea (Quinn, 2016; Downes, et al., 2017).</p> <p>Desde el año 2003 la Junta de Andalucía por medio de la promulgación de la Ley 18/2003 y con el carácter normativo se realizó una estrategia de integración de género en las políticas y el presupuesto con enfoque de género ha constituido una manera de transversalizar las políticas. Para ello, por medio del programa G+, se constituyó un fondo para generar un conjunto de incentivos dirigidos a los centros directivos de la Junta de Andalucía a la realización de proyectos con enfoque de género en el Presupuesto de la Junta de Andalucía (Junta de Andalucía, 2017).</p> <p>Con este enfoque, se han estructurado proyectos en materia de educación, ambiente, economía, obras públicas, empleo y desarrollo rural con las diversas direcciones de la junta. De igual forma, el presupuesto utiliza una serie de herramientas como evaluaciones de impacto tanto ex-ante como ex-post, realizado de manera anual, para el mejoramiento continuo de las políticas.</p> <p>En vista del ejemplo que ha constituido Andalucía en la generación del presupuesto con perspectiva de género, la Junta ha puesto a disposición un curso en línea en su página web sobre este tipo de presupuesto (Junta de Andalucía, 2017).</p>	

Cuadro 19. Ayuntamiento de Madrid: Evaluación del impacto en género

España: Ayuntamiento de Madrid	Evaluación del impacto en género el Presupuesto
<p>Entre las bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid se estipula la necesidad de hacer una medición de evaluación de impacto en género que analice el efecto de las políticas gastos e ingresos desde esta perspectiva. Para abarcar este punto, se creó la Comisión de Evaluación de Impacto en el Presupuesto del Ayuntamiento, que estaba presidida por Economía y Hacienda, mientras que el área de Equidad contaba con la vicepresidencia. De igual forma, se ha contado con el apoyo técnico del Instituto de Estudios de Género de la Universidad Carlos III.</p> <p>Si bien no hay una única vía por la cual hacer la evaluación del presupuesto con enfoque de género, la metodología seguida por la medición se basa en el modelo de las 3R del modelo sueco, el cual también ha sido utilizado para las evaluaciones realizadas en la Comunidad de Andalucía, como se explica en el Informe de Evaluación de Impacto de 2017 (Ayuntamiento de Madrid, 2017):</p> <ul style="list-style-type: none"> • R1 – Realía: Roles y estereotipos de género: Se centra en el análisis cualitativo de las siguientes R (Recursos y Representación), con especial atención en la cultura. Interesa conocer hasta qué punto las normas y los valores culturales ayudan a mantener las desigualdades entre las mujeres y los hombres y la calidad de las medidas para alterar esa situación de partida. Se quiere dar respuesta a los problemas de representación desigual de las mujeres y hombres en las estructuras de poder y de toma de decisiones, así como en los foros participativos. 	

Cuadro 19. Ayuntamiento de Madrid: Evaluación del impacto en género (cont.)

España: Ayuntamiento de Madrid	Evaluación del impacto en género el Presupuesto
<ul style="list-style-type: none"> • R2 – Recursos: Analiza la distribución de los principales recursos municipales entre hombres y mujeres, incluyendo además de los recursos monetarios, el tiempo, el espacio y la información. También se cuestiona cómo están definidas las intervenciones y priorizadas las necesidades de mujeres y hombres. Incluye la utilización por parte de mujeres y hombres de espacios públicos abiertos y cerrados, la asistencia a cursos de formación, los tiempos de palabra de los debates políticos, etc. • R3 – Representación: Analiza de forma cuantitativa el modo en el que los hombres y las mujeres están representados en el municipio. Para ello se supervisan desde la perspectiva de género a todos los niveles y todos los departamentos de la organización. Se toman en cuenta los niveles y categorías profesionales, así como las características de los puestos de trabajo. <p>En el informe se establecen una serie de recomendaciones para los procesos, recursos y representación que permitan tanto mejorar las políticas, como mejorar su medición por medio de la desagregación de indicadores por género.</p> <p>Contactos: Ayuntamiento de Madrid - Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad Dirección: Ronda de Toledo 10, 28005, Madrid. Teléfono: +34915881000 Ayuntamiento de Madrid - Área de Gobierno de Economía y Hacienda Dirección: Calle Alcalá 45, 28014. Madrid Correo: ag.economiayhacienda@madrid.es Instituto de Estudios de Género – Universidad Carlos III Instituto de Estudios de Género Calle Madrid, 126, 28903 Getafe (Madrid) Correo: ieg@uc3m.es Directora: Rosa San Segundo Manuel</p> <p>Documentos de interés: https://diario.madrid.es/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Impacto-G%C3%A9nero-Presupuesto-2017.pdf</p> <p>Fuente: Ayuntamiento de Madrid</p>	

Cuadro 20. Finlandia: La perspectiva de género en el presupuesto

Finlandia	La perspectiva de género en el presupuesto
<p>En el caso de los países nórdicos, se estableció por medio de la Cooperación Nórdica los lineamientos de cómo generar el presupuesto de género. Por lo tanto, en 2004 se inició un proyecto en conjunto con Finlandia, Islandia, Dinamarca y Suecia, donde se realizaron proyectos pilotos por un período de dos años. Por este proyecto, los países nórdicos han sido uno de los primeros en adoptar la perspectiva de género en el presupuesto público.</p> <p>En Finlandia, el Ministerio de Finanzas realizó en 2006 una evaluación de impacto del presupuesto del Ministerio de Asuntos Sociales y Salud. A su vez, se giraron instrucciones para todos los ministerios a incluir un resumen de las principales medidas a implementar en la perspectiva de género de cada capítulo del presupuesto. Con ello, se adoptó y transversalizó el enfoque de género en todas las políticas gubernamentales (medio ambiente, desarrollo regional, pobreza, innovación, envejecimiento y salud [Onwen-Huma, 2012]).</p>	

Cuadro 20. Finlandia: La perspectiva de género en el presupuesto (cont.)

Finlandia	La perspectiva de género en el presupuesto
<p>En el año 2008 el Ministerio de Finanzas realizó una evaluación de la propuesta del presupuesto, donde se observó que todos los ministerios hicieron referencia a igualdad de género, un tercio colocó metas y acciones concretas, y sólo el Ministerio de Asuntos Sociales y Salud poseía estadísticas detalladas por sexo. A raíz de estos resultados, el Ministerio emitió instrucciones más robustas de cómo estructurar el presupuesto de género</p> <p>En el Plan de Acción de igualdad de género de Finlandia 2012-2015 se amplía el concepto y se incorpora la perspectiva de género por medio de la inclusión de objetivos de igualdad de género, junto con el crecimiento económico y la sostenibilidad. Entre estos tres objetivos se organiza el programa para el gobierno: la reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social; consolidación de las finanzas públicas; y el fortalecimiento del crecimiento económico sostenible, empleo y competitividad.</p> <p>Información disponible: European Charter for Equality of Women and Men in local life Manual de Igualdad de Género para los municipios finlandeses http://www.charter-equality.eu/exemple-de-bonnes-pratiques/manuel-on-gender-equality-for-finnish-municipalities.html (información en inglés, sueco y finlandés) European Institute for Gender Equality http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/finland/methods-and-tools Cooperación Nórdica (NORDEN) http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/the-nordic-council-of-ministers-for-gender-equality-mr-jaem/nordic-information-on-gender-nikk Dirección: NIKK, Nationella sekretariatet för genusforskning Box 709, SE-405 30 Göteborg Sweden Email nikk@nikk.gu.se Email: maria.gronroos@nikk.gu.se</p>	

3.3. Administración Tributaria

En el siguiente epígrafe se desarrollan una serie de buenas prácticas en Administración Tributaria, que se han seleccionado siguiendo criterios de demanda, seleccionada de entre las peticiones de los países socios, y por otro lado, en alineamiento a las prioridades establecidas por el Foro de Administraciones Tributarias de la OCDE, que establecen como sus áreas prioritarias de intervención **la mejora del cumplimiento tributario**, el **apoyo a la agenda internacional**, fundamentalmente a través de la iniciativa BEPS, y las temáticas relativas al **futuro de la administración tributaria**, **incluyendo los mecanismos de cooperación internacional**.

Así, en esta parte del informe se hace especial mención a las **buenas prácticas en cumplimiento tributario**, a la **implementación de la agenda internacional vía la iniciativa BEPS** y se realiza además un **análisis de algunas herramientas específicas de gestión tributaria** muy relevantes en el marco de la UE y de la gobernanza fiscal europea, como los simuladores tributarios.

Se desarrollan, además, en capítulo aparte, algunas de las herramientas de gestión de la **Agencia Española de Administración Tributaria**, cuya vinculación con los procesos de reforma de las AT de América Latina ameritaban un análisis más individualizado.

3.3.1. Mejores Prácticas para favorecer el cumplimiento tributario

En este capítulo se han seleccionado una serie de prácticas que van en línea de mejorar los servicios al contribuyente y la mejora del cumplimiento tributario. El trabajo se ha inspirado en las publicaciones comparativas de la OCDE sobre prácticas en administración tributaria, fundamentalmente su reciente revisión de las prácticas publicada en 2017^{xvii} (OCDE 2017).

Según la definición de la OCDE⁹, se entiende por cumplimiento tributario el grado en el que un contribuyente cumple (o no cumple) con las normas fiscales de su país, por ejemplo, declarando ingresos, presentando una declaración y pagando el impuesto adeudado de manera oportuna. Así, en el marco del cumplimiento tributario vamos a analizar las diferentes herramientas de las que hacen uso las administraciones tributarias para gestionar los riesgos e incentivar el cumplimiento de los contribuyentes.

3.3.1.1. Gestión de riesgo de incumplimiento

Las AT están evolucionando desde el tradicional enfoque de percepción del riesgo tributario para asegurar el cumplimiento hacia enfoques basados en evidencia que apuestan por un enfoque más integrado de la gestión del riesgo de cumplimiento. Este enfoque de mitigación del riesgo de no cumplimiento incluye un análisis más estratégico que busca identificar los incentivos o impulsores del riesgo más que los síntomas, y que incluyen un análisis del entorno de cumplimiento, y se basa en el uso de la tecnología y el manejo de datos e información.

La mayoría de las AT reportan (OCDE 2017) cuentan con estrategias de gestión de riesgo, aunque solo un tercio de las mismas las hacen públicas, si bien se considera que la publicación de estas estrategias puede incrementar la percepción de riesgo y tener un efecto disuasorio hacia el incumplimiento. En el mencionado estudio (OCDE 2017) se identifican una serie de temas que han sido declarados como prioritarios por las AT dentro de sus estrategias de riesgo: El fraude del Impuesto de Valor Añadido es siempre el más prioritario, seguido con los esquemas agresivos de evasión fiscal, incluyendo los relacionados con erosión de la base imponible y traslado de beneficios, la economía sumergida y las transacciones con jurisdicciones de escasa o nula presión tributaria. Muchas administraciones identifican además el comercio electrónico o los grandes contribuyentes (personas físicas) como cuestiones de riesgo medio o elevado.

En general hay un riesgo elevado de incumplimiento en los esquemas de reembolso y compensación. En este sentido, la Agencia Sueca de Administración Tributaria ha desarrollado un sistema de prevención de riesgo de incumplimiento en los procesos de compensaciones/pagos gestionado por la Agencia.

Cuadro 21. Suecia: Medidas de Gestión de Riesgo de incumplimiento

Suecia	Agencia Sueca de Administración Tributaria: Medidas de Gestión de Riesgo de incumplimiento
<p>En 2016, la Agencia Sueca de Administración Tributaria aumentó los recursos destinados a prevenir el fraude relacionado con el sistema de pago. Este programa de intervención temprana tiene como objetivo mapear, prevenir y detener los fraudes vinculados a los reembolsos/pagos directos e indirectos realizados por la Administración Tributaria (AT), incluido el IVA, los créditos fiscales y otros pagos relacionados con la cuenta de impuestos. En cooperación con otras agencias de pago (por ejemplo, la Agencia Nacional de Seguros y la Agencia de Empleo Público de Suecia), las actividades de cumplimiento también se centrarán en el fraude relacionado con los sistemas pensionales y de bienestar.</p>	

9. <http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm#T>

Cuadro 21. Suecia: Medidas de Gestión de Riesgo de incumplimiento (cont.)

Suecia	Agencia Sueca de Administración Tributaria: Medidas de Gestión de Riesgo de incumplimiento
<p>Los análisis realizados por la AT mostraron un aumento en los riesgos de fraude sistemático y organizado en esta área. Cada vez es más común que tales ataques ocurran en una variedad de sistemas de pago, tanto en agencias como dentro de la misma agencia. Dicha actividad generalmente involucra una combinación de diferentes delitos que afectan los sistemas de impuestos y bienestar, incluidos los delitos relacionados con la identidad. Como parte del programa, se evaluará su efectividad en la gestión de riesgos y las sinergias que se generen se aprovecharán en otras actividades generales de cumplimiento.</p> <p>Fuente: OCDE (2017)</p>	

3.3.1.2. Segmentación y cumplimiento cooperativo

Existen una serie de segmentos comunes en casi todas las AT que orientan las estrategias de cumplimiento. De los estudios de la OCDE (2017) destacamos los tres que se consideran más relevantes: (i) grandes empresas; (ii) grandes patrimonios; (iii) economía sumergida.

Muchos de estos esquemas utilizan técnicas de cumplimiento cooperativo, que es definida por el CIAT^{xviii} como aquella que surge del relacionamiento entre la administración tributaria y el contribuyente, y a través de la cual se busca alcanzar mejoras significativas en el nivel de transparencia mutua y consecuentemente en el nivel de cumplimiento voluntario, teniendo como objetivo el reducir los costos de cumplimiento y/o de administración, y en lo posible prevenir controversias en la relación jurídico - tributaria.

i. Grandes Empresas

Casi todas las AT tienen una unidad dedicada a la gestión de las grandes empresas, y esto es así por factores relacionados con la importancia que, para la recaudación total, tienen estas empresas, así como por la complejidad de su administración. Estas unidades siguen enfoques y tienen estructuras diferenciadas en función del contexto y de las características de las empresas que conforman la base tributaria. Normalmente, estas unidades tienen asignada la responsabilidad de los procesos de inspección, pero también es común que sean también responsables de otras gestiones como el registro, gestión de pagos/devoluciones, o la resolución de conflictos.

Existe una tendencia al uso de esquemas de cumplimiento cooperativo, que implican desarrollar una relación transparente y un enfoque proactivo para resolver y ordenar las relaciones entre la AT y las grandes empresas.

Una buena práctica de enfoque de cumplimiento cooperativo para el segmento de grandes empresas es el desarrollado por la Agencia Española de Administración Tributaria.

Cuadro 22. España: Foro de grandes empresas AEAT

España	Foro de Grandes Empresas
	<p>La creación del Foro de grandes empresas se enmarca en el Plan de Prevención del Fraude Fiscal que se formuló en 2005, que previó la creación de una Delegación Central de Grandes Contribuyentes como órgano interlocutor con las grandes empresas, y su actualización en 2008, en el marco de la cual se impulsó un nuevo tipo de relación cooperativa entre la administración tributaria y un número reducido de empresas.</p> <p>El Foro de Grandes Empresas que actúa como órgano de relación cooperativa para promover una mayor colaboración entre las grandes empresas y la administración tributaria del Estado, basada en los principios de transparencia y confianza mutua, a través del conocimiento y puesta en común de los problemas que puedan plantearse en la aplicación del sistema tributario. En el marco de este Foro de discusión se analizan, a través de reuniones conjuntas o sectoriales, los principales problemas que se plantean en la relación entre las grandes empresas y la administración tributaria. Este foro tiene como objetivos: fomentar el conocimiento mutuo entre la Agencia Tributaria y los profesionales representados en un marco de cooperación, transparencia, rigor técnico, objetividad, proporcionalidad y receptividad, aumentar la seguridad jurídica en las relaciones de los contribuyentes y los profesionales tributarios con la Agencia Tributaria, contribuir a la mejora de la aplicación del sistema tributario y contribuir a la prevención del fraude fiscal.</p> <p>Las funciones principales del foro tal y como están establecidas por sus normas de funcionamiento, son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la relación entre la Administración tributaria del Estado y las empresas y establecimiento de canales de comunicación fluida. • Simplificación y favorecimiento del cumplimiento de las obligaciones fiscales. • Estudio de cambios normativos y adaptación a los mismos. • Evaluación de la actuación interna de las empresas en relación con la aplicación del sistema tributario. <p>En el marco del Foro, se ha elaborado un Código de Buenas Prácticas (CBPT) que incluye un proceso para la adhesión de las empresas. El CBPT, como reza su articulado, <i>contiene recomendaciones, voluntariamente asumidas por la Administración Tributaria y las empresas, tendentes a mejorar la aplicación de nuestro sistema tributario a través del incremento de la seguridad jurídica, la cooperación recíproca basada en la buena fe y confianza legítima entre la Agencia Tributaria y las propias empresas, y la aplicación de políticas fiscales responsables en las empresas con conocimiento del Consejo de Administración</i>. Estas recomendaciones se formulan con carácter no exhaustivo y flexible, permitiendo que las empresas que las asuman puedan adaptarlas a sus propias características.</p> <p>A fecha de diciembre de 2017 ha y un total de 132 empresas adheridas al mismo.</p> <p>Fuente: AEAT (2017)</p>

Otras administraciones **utilizan también herramientas legislativas para reducir el riesgo de incumplimiento** a nivel de un segmento particular. La administración tributaria del Reino Unido ha adoptado medidas que regulan los procesos fiscales de las grandes empresas con el fin de influir en el comportamiento del contribuyente, en particular la comprensión y gestión de los riesgos fiscales.

Cuadro 23. Reino Unido: Riesgos fiscales para Grandes empresas

Reino Unido	Medidas legislativas para el manejo de riesgos fiscales en grandes empresas
<p>En virtud de esta legislación, las empresas con un volumen de negocios de más de 10 millones GBP o un mínimo de 20 empleados deben designar a un Oficial de Contabilidad Senior. Este oficial tiene el deber principal de garantizar y certificar que la compañía establece y mantiene los arreglos apropiados para permitir que las deudas tributarias se calculen con precisión en todos los aspectos materiales.</p> <p>Las empresas muy grandes, cuyo volumen de negocios en el año fiscal anterior fue superior a 200 millones GBP o cuyo balance general fue más de 2 mil millones GBP, están obligados a publicar su estrategia fiscal. La estrategia tributaria debe explicar los arreglos fiscales de la empresa, la actitud hacia la planificación fiscal, incluido el papel del asesoramiento externo, el nivel de riesgo y el enfoque para trabajar con los Ingresos y Aduanas (HMRC). La HMRC utiliza la información del Oficial de Contabilidad Senior y la estrategia tributaria en el proceso general de gestión de riesgos.</p> <p>Fuente: OCDE 2017 y Her Majesty Revenue and Customs (2017)</p>	

ii. Grandes patrimonios

Según el estudio de la OCDE (OCDE 2017) un amplio número de AT disponen también de unidades específicamente responsables de la investigación fiscal de grandes patrimonios. Esto es así ya que en muchas ocasiones un número limitado de contribuyentes representan un porcentaje muy elevado de la recaudación. Como buena práctica, se incluye más abajo el ejemplo de Países Bajos, que ha organizado su unidad de Grandes Patrimonios inspirada en los principios de la Unidad de Grandes Empresas.

Cuadro 24. Países Bajos: Unidad Grandes Patrimonios, el caso de Países Bajos

Países Bajos	Programa de Grandes Patrimonios
<p>En los Países Bajos, la Administración Tributaria y Aduanera de los Países Bajos (NTCA) supervisó más detalladamente desde mayo de 2014 la actividad fiscal de los Grandes Patrimonios a través de un programa específico llevado a cabo por un departamento específico para este segmento de contribuyentes. El enfoque de tratar con grandes patrimonios como un grupo designado se alinea bien con las recomendaciones de la OCDE. Este enfoque no solo se reconoce como apropiado y beneficioso para la propia administración tributaria, sino también para las personas cuyos asuntos se gestionan a través de las actividades del programa.</p> <p>El departamento de grandes patrimonios dedicado se encuentra dentro del segmento de grandes negocios de la AT de Países Bajos. Una razón importante para esto es que la práctica muestra que una gran cantidad de los grandes contribuyentes están fuertemente conectados con las grandes empresas. Esta disposición mejora la eficacia y la eficiencia administrativa y crea oportunidades para un tratamiento fiscal exhaustivo y especializado por parte de la AT, permitiendo que los grandes contribuyentes se administren utilizando el mismo modelo de cumplimiento cooperativo utilizado para las grandes empresas.</p> <p>Fuente: OCDE 2017 y Administración Tributaria y Aduanera de Países Bajos.</p>	

iii. La economía sumergida

La gestión de los recursos tributarios que se dejan de percibir por estar inmersos en la denominada economía sumergida es también una cuestión que se ha revelado clave para muchas de las AT de la OCDE (OCDE 2017). Las transacciones que se pueden generar en este ámbito cubren un abanico amplio de temas, desde las actividades laborales no declaradas o la falsificación de facturas. En este ámbito destaca el trabajo de investigación realizado por la OCDE y en el marco de la FAT (OCDE 2012^{xxix}) sobre gestión del riesgo de cumplimiento, y que se implementó en base a una encuesta que buscó identificar las características, tanto comunes como únicas, de cualquier estrategia general puesta en práctica para abordar los riesgos de cumplimiento asociados con las actividades económicas sumergidas.

Los **elementos básicos más comunes y las actividades relacionadas de estas estrategias** (OCDE 2012) se incluyen a continuación, **incluyendo ejemplos de buenas prácticas** en algunos casos.

- Se han establecido **acuerdos de gestión en todo el organismo de AT** para el liderazgo, la coordinación y la evaluación efectivos de la totalidad de los ingresos de la AT, reconociendo la naturaleza de programas cruzados de las actividades que se llevan a cabo para mejorar el cumplimiento general.
- Se realizan **esfuerzos exhaustivos de investigación** (por ejemplo, para ayudar a la detección de riesgos y evaluación, para probar tratamientos, y para monitorear percepciones y actitudes externas). También en gestión de riesgos, se están utilizando **procesos mejorados de detección de riesgos**, incluido el uso de fuentes de información de terceros y sofisticadas técnicas de identificación de riesgos.

Cuadro 25. España: Investigación y detección de riesgo de incumplimiento. España

España	Herramientas de investigación y detección de riesgo de incumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> • Informes de consumo de electricidad: Se aprobó una medida legislativa mediante la cual se proporciona información a la AEAT por los proveedores de electricidad con respecto al consumo de electricidad real por propiedad. La información incluye el nombre de la persona responsable en el contrato de suministro. Se identifican inconsistencias entre la energía el consumo y las actividades económicas informadas, y estos datos se utilizan para detectar actividades no declaradas. • Seguimiento del uso de billetes de euro de alto valor: Se implementó una medida para obtener información sobre los billetes de 500 euros enviados por el Banco de España a las oficinas bancarias. Luego se hacen consultas sobre los clientes que solicitaron los billetes de alto valor. Los resultados de estas consultas se utilizan para identificar a contribuyentes que se consideran de riesgo para consultas adicionales y posible inspección. Se ha probado una clara disminución en el uso de billetes de 500 euros para ocultar el ingreso, como lo demuestran los resultados de la auditoría luego de la introducción de la medida. 	
<p>Fuente: OCDE (2012)</p>	

- Se implementa un amplio **conjunto de estrategias de tratamiento**, que generalmente incluyen educación tributaria, iniciativas de divulgación y basadas en la comunicación, herramientas especialmente diseñadas para ayudar a disuadir y detectar el incumplimiento, los programas tradicionales de cumplimiento y programas especializados para la evasión fiscal grave, incluido el de actividades ilegales.

Cuadro 26. Suecia: Registros: Libros Mayores del personal

Suecia	Nuevos requisitos de mantenimiento de registros: Libros Mayores del personal
<p>En 2005, el Gobierno sueco propuso una nueva legislación que estipulaba que todas las empresas de las industrias de restaurantes y peluquería (sectores en los que se había observado un alto nivel de incumplimiento) estarían obligadas a llevar un registro / registro diario de personal. El libro diario debe incluir una entrada para cada empleado que trabaje en ese día en particular. El Parlamento aprobó la propuesta en junio de 2006 y la legislación entró en vigor en enero de 2007. La ley también permite que la agencia tributaria realice inspecciones sin previo aviso en los lugares de trabajo para determinar si los empleadores están registrando a su personal de la manera correcta. De lo contrario, se le puede cobrar una multa al empleador. La agencia también podría optar por seguir adelante con una auditoría exhaustiva si es necesario. Si el lugar de trabajo no cuenta con un registro de personal en orden, se puede imponer una multa de 10.000 SEK (aproximadamente 900 EUR), junto con una multa adicional de 2.000 SEK (180 EUR) por cada empleado no registrado. El libro debe incluir el nombre de la empresa, los nombres de los empleados y las fechas de nacimiento y sus horas de trabajo. El registro debe tener lugar cuando los empleados comienzan y terminan sus turnos. La agencia de impuestos realizó 31.000 inspecciones en los lugares de trabajo en 2007, 18.000 en 2008 y 17.000 en 2009, cubriendo alrededor del 80% de las empresas.</p> <p>En 2009, se llevó a cabo una evaluación profunda de la iniciativa del personal. La evaluación demostró que los libros mayores han tenido un impacto significativo en los salarios reportados en la industria de restaurantes y el efecto ha aumentado gradualmente durante los primeros dos años después de que la legislación entrara en vigor. Para la industria de la peluquería, la evaluación indicó que los libros mayores del personal tuvieron algún impacto en el salario reportado inicialmente después de que la legislación entró en vigor, pero el impacto disminuyó con el tiempo.</p> <p>Fuente: OCDE (2012)</p>	

Cuadro 27. Países Bajos: Control de transacciones en efectivo, la industria del taxi

Países Bajos	Nuevos controles de mantenimiento de registros sobre transacciones en efectivo: La industria del taxi
<p>El Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente introdujo una legislación que hace obligatorio el uso de una máquina de registro (taxímetro o contador) con placa certificada en los taxis. La máquina de registro registra cada viaje en taxi, incluyendo la distancia y el precio. Las especificaciones para este dispositivo se desarrollan en colaboración con las organizaciones interesadas y los desarrolladores de software. El objetivo de la legislación es mejorar el comportamiento de cumplimiento en el marco de la industria del taxi.</p> <p>Fuente: OCDE (2012)</p>	

Cuadro 28. Austria Programa de educación en las escuelas

Austria	Educar a potenciales contribuyentes - programa de educación en las escuelas
<p>Austria ha desarrollado un programa de educación en las escuelas basado en la constatación de que el comportamiento de cumplimiento puede establecerse mejor a nivel escolar, cuando existen menos influencias externas. En el marco de este programa, las escuelas de toda Austria recibirán visitas educativas de los funcionarios tributarios que se centrarán en proporcionar una conciencia básica de las futuras responsabilidades en materia de cumplimiento de impuestos y aduanas.</p> <p>Fuente: OCDE (2012)</p>	

- Un elemento importante de algunos tratamientos es el esfuerzo realizado para aprovechar mejor el cumplimiento a través del **uso de intermediarios** como profesionales de impuestos, representantes de la industria, y contratistas comerciales principales.

Cuadro 29. Francia: TRACFIN

Francia	TRACFIN
	<p>El sistema conocido como TRACFIN requiere que ciertas entidades declaren transacciones que ellos conocen, sospechan o tienen buenas razones para sospechar que son el resultado de la evasión de impuestos. En particular, en el caso de “frecuentes retiros de efectivo de una cuenta comercial o efectivo frecuente” o la existencia de depósitos en dicha cuenta que no estén respaldados por el nivel o la naturaleza de la actividad económica”. Estas entidades incluyen instituciones bancarias, compañías de seguros, agencias de cambio, personas involucradas en negocios de propiedad, operadores de juego o apuestas, personas que habitualmente participan en el comercio u organizar la venta de gemas, materiales preciosos, antigüedades y obras de arte, contadores públicos certificados, abogados, notarios, alguaciles, y síndicos y liquidadores nombrados por los tribunales.</p> <p>En 2009, se realizó una reforma para agregar “fraudes tributarios” dentro del alcance de la obligación de informar transacciones sospechosas a TRACFIN, ya que en el pasado la administración tributaria (Dirección General de Finanzas Públicas, DGFIP) no podría tener acceso a la información administrada por TRACFIN y habría sido ilegal establecer cualquier tipo de relación. Desde 2009 en adelante, una nueva regulación permite el suministro de información sobre fraudes fiscales.</p> <p>Esta nueva área de responsabilidad llevó a TRACFIN a establecer un centro de impuestos con personal de unidades de inspección y fraude fiscal de la DGFIP. Su misión es analizar y trabajar sobre la información recibida por medio de varios tipos de investigaciones. Entre los recursos a su disposición, TRACFIN puede obtener información del DGFIP para comprender mejor la situación declarativa de esas personas bajo sospecha. El centro de impuestos, que tiene experiencia en el área de fraude fiscal, puede, si es necesario, proporcionar declarantes con información sobre transacciones comerciales o financieras, así como soporte técnico. Después de mejorar esta información, TRACFIN puede, en la base del artículo L.561.29-II del Código monetario y financiero francés, enviar información a las autoridades tributarias sobre los hechos señalados a su atención en relación a una sospecha de fraude fiscal o lavado de dinero. Las autoridades fiscales entonces pueden implementar procedimientos fiscales específicos para recaudar los impuestos evadidos.</p> <p>TRACFIN lanzó reuniones específicas para resaltar la importancia de informar y esto llevó a un aumento muy significativo en el número de informes (17.310 en 2009 y 14.565 en 2008) especialmente presentado por bancos y casas de cambio oficinas. Casinos y operadores de juegos duplicaron el número de informes (361/148) y los contadores y auditores incluso triplicaron su contribución (77/24).</p> <p>La administración tributaria considera que esta fuente de información es altamente valiosa para detectar/disuadir la evasión de impuestos y está en la fuente del nuevo sistema establecido en 2009 haciendo todos los esfuerzos para mejorar el valor de la información bruta recibida por TRACFIN a través del centro fiscal.</p> <p>Fuente: OCDE (2012).</p>

- Existen relaciones y **mecanismos efectivos para el intercambio de información con otros organismos gubernamentales** pertinentes, en particular para la recopilación de información y la coordinación de los esfuerzos del programa.

Cuadro 30. España: Fraude fiscal, laboral y de Seguridad Social

España	Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude fiscal, laboral y de Seguridad Social
<p>Este plan, aprobado por el Consejo de Ministros en 2010, es un esfuerzo de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), la Inspección del Trabajo y la Seguridad Social, y la Tesorería General de la Seguridad Social. El plan alinea las tres organizaciones para prevenir y tratar el incumplimiento en la economía sumergida y con respecto al trabajo no declarado. Su objetivo es abordar conjuntamente los problemas de incumplimiento a través de la promoción del cumplimiento voluntario, la detección del riesgo de incumplimiento y la aplicación de la ley donde se descubra el fraude.</p> <p>El plan se basa en el uso de tres instrumentos: 1) compartir información entre las tres organizaciones; 2) diseño y conducción de actividades conjuntas; y 3) coordinar acciones para recaudar impuestos y seguridad social.</p> <p>Fuente: OCDE 2017</p>	

- Uso amplio de los **medios para comunicar** aspectos de la estrategia y los aspectos positivos y resultados que se logran.

3.3.1.3. Cumplimiento tributario en el marco de la economía colaborativa

Los cambios en la economía global están llevando a la aparición de innovadores modelos de negocios, incluyendo los relativos a la economía colaborativa, que están planteando desafíos y nuevos retos para las administraciones tributarias. Los avances tecnológicos también crean, sin embargo, oportunidades para mejorar los servicios tributarios y las estrategias de cumplimiento y modernizar la recaudación y auditoría fiscal. Así, en el cambiante mundo de las tecnologías digitales y de la economía colaborativa, el desarrollo y la construcción de formas de cooperación, el establecimiento de normativa, y la creación de capacidades en las administraciones tributarias es una cuestión que está en la agenda de muchas administraciones tributarias y es prioritario para las organizaciones internacionales. Así, se está desarrollando un nuevo espectro de políticas regulatorias e impositivas para estos nuevos modelos de negocios, que se acompañan de diferentes niveles de aplicación y de cumplimiento.

Se presentan a continuación los ejemplos de Italia y Reino Unido, y de cómo estas administraciones tributarias están enfrentando estos retos.

Cuadro 31. Italia: Retos y oportunidades en la economía colaborativa

Italia	Retos y oportunidades para la tributación de operaciones en el marco de la economía colaborativa: la perspectiva italiana
<p>Para la administración italiana, los nuevos modelos de negocio llamados de economía colaborativa plantean desafíos y ofrecen oportunidades a diferentes niveles: para los operadores del mercado, para usuarios privados y para las instituciones, especialmente las administraciones tributarias. Para hacer frente a estos desafíos y oportunidades, la Comisión Europea ha publicado una guía en forma de Comunicación¹⁰ en 2016 que tiene como fin inspirar la legislación nacional de los países de la UE que regula la nueva área de negocios.</p>	

10. Comunicación de la Comisión COM (2016) 356 final – 2/6/2016

Cuadro 31. Italia: Retos y oportunidades en la economía colaborativa (cont.)

Italia	Retos y oportunidades para la tributación de operaciones en el marco de la economía colaborativa: la perspectiva italiana.					
<p>En Italia existe un debate sobre la economía colaborativa, que ha llevado a realizar una propuesta legislativa que aborda todos los aspectos relevantes, que van desde los requisitos de acceso al mercado a la protección de los usuarios y, además, centrándose en ciertos asuntos relacionados con impuestos. Además, en el campo de arrendamiento a corto plazo, otra disposición reciente de la ley estableció una nueva sinergia entre plataformas y la Agencia Tributaria italiana para simplificar las obligaciones fiscales entre los proveedores de servicio.</p>						
<p>Así, para la Administración Tributaria italiana, el objetivo es transformar los retos en oportunidades:</p>						
<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="300 725 796 775">Retos</th> <th data-bbox="796 725 1291 775">Oportunidades</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="300 775 796 896"> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar a los contribuyentes • Necesidad de mayor colaboración • Estrategia fiscal agresiva • Competición fiscal </td> <td data-bbox="796 775 1291 896"> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo con las plataformas en línea • Mejor colaboración con las administraciones tributarias • Mejorar los servicios tributarios </td> </tr> </tbody> </table>			Retos	Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar a los contribuyentes • Necesidad de mayor colaboración • Estrategia fiscal agresiva • Competición fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo con las plataformas en línea • Mejor colaboración con las administraciones tributarias • Mejorar los servicios tributarios
Retos	Oportunidades					
<ul style="list-style-type: none"> • Identificar a los contribuyentes • Necesidad de mayor colaboración • Estrategia fiscal agresiva • Competición fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo con las plataformas en línea • Mejor colaboración con las administraciones tributarias • Mejorar los servicios tributarios 					
<p>En el caso italiano, se han propuesto las siguientes medidas para algunos tipos de plataformas más habituales enmarcadas en la economía colaborativa:</p>						
<p>i. Nueva regulación sobre la Renta/Alquileres de corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento voluntario: Cualquier individuo privado que alquile un bien inmueble por 30 días puede pagar una tasa fija del 21%. • Retención: Obliga a los operadores intermediarios, incluidos los no residentes o los sitios de internet que recaudan los pagos por internet, a retener el 21% en concepto de impuesto. • Reporte: Obliga al mismo intermediario a reportar a las autoridades fiscales todas las rentas que están teniendo lugar. <p>ii. Nueva regulación sobre los Establecimientos Permanentes y las relaciones con las Multinacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Complimiento voluntario: Proceso tendente a identificar los Establecimientos Permanentes (EP) que quieran seguir un programa de cumplimiento cooperativo. • Deudas: En base a discusiones con la Agencia Tributaria, una multinacional puede definir la deuda tributaria por los EP devengada en ejercicios anteriores. • Beneficios: Sanciones reducidas y exclusiones para ciertos delitos tributarios. 						
<p>Como buena práctica, la Agencia Tributaria italiana dispone de una Dirección de Investigación Digital (Nucleo Investigazione Digitali, NID) compuesto por expertos en nuevas tecnologías y juristas que apoya a los inspectores en análisis relacionados con nuevas tecnologías.</p>						
<p>El objetivo de la NID es crear una metodología para capacitar al personal no técnico, para realizar auditorías fiscales, recuperación de datos digitales en poco tiempo. El Proyecto ganó el premio anual de la Agencia Tributaria en 2015 por el valioso trabajo en equipo y aspectos de innovación.</p>						

Cuadro 32. Reino Unido: Impactos y opciones en el marco de la economía colaborativa

Reino Unido	Impactos impositivos y opciones administrativas en la economía colaborativa
	<p>La visión de la administración tributaria del Reino Unido sobre la “economía colaborativa” se basa la idea de que hay eficiencias que se pueden obtener del uso más intensivo de activos físicos que son “compartidos” a través de alquiler a corto plazo, en lugar de permanecer inactivos la mayor parte del tiempo, p.ej. con un gran número de automóviles privados ligeramente utilizados o con habitaciones desocupadas en viviendas privadas. La economía colaborativa (a efectos impositivos) implica el pago de un servicio, es decir, no consiste en regalar cosas a personas que no conoces (altruismo).</p> <p>Uno de los principales efectos de la economía colaborativa es que permite arrojar luz sobre actividades que anteriormente estaban en el ámbito de la economía sumergida. Las plataformas para servicios entre particulares crean nueva información de terceros para muchos trabajos relacionados con el servicio o con tareas domésticas que anteriormente formaban parte de la economía sumergida y que pudieron haber estado totalmente ocultos, como los servicios de limpieza del hogar o arreglos del hogar. Las plataformas también hacen que sea más difícil declarar solo una parte de las ganancias para ocupaciones tales como: taxistas o fontaneros.</p> <p>Ahora podemos comparar las ganancias totales de diferentes comerciantes cuando creemos que tenemos información completa a través de su actividad en plataformas digitales con individuos comparables que trabajan a través de plataformas para informar el análisis de riesgos tributarios.</p> <p>La economía colaborativa permite identificar múltiples bases impositivas: riqueza / propiedad; ingresos: beneficios monetarios o en especie; consumo: bienes y servicios con precios positivos proporcionados a través de mercados formales; producción de bienes y servicios.</p> <p>Son muchos los factores, efectos e implicaciones fiscales derivados de la economía compartida, y éstos hay que valorarlos bien antes de someter o aplicar una tributación específica. Por ejemplo, según la administración tributaria británica, se tienen que tener en cuenta los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none">• Los diferentes patrones de consumo pueden reducir o aumentar la participación del consumo sujeto a impuestos en el ingreso total, dependiendo de cómo se gastan los ahorros del alquiler en lugar de comprar los activos, p.ej. en más vacaciones en el extranjero o en más comidas en el Reino Unido.• Las preguntas sobre si el propietario de los activos y el modo de gravarlo comparten el mismo importe cuando los ingresos son pequeños y una carga impositiva significativa de la administración tributaria sobre las personas puede impedir el crecimiento de la economía colaborativa, p. ej. si todas las personas que alquilan habitaciones por períodos cortos deben registrarse para el IVA.• Posible presión para utilizar el impuesto previsible sobre el volumen de negocios en los ingresos de la economía colaborativa para individuos como proxy para estimar el importe del IVA y los impuestos a la renta. <p>Desgravaciones fiscales: El Reino Unido ha introducido las desgravaciones fiscales personales para ayudar a la economía colaborativa a crecer</p> <ul style="list-style-type: none">• £ 7,500 al año alquilar un esquema de habitación <p>Dos subsidios libres de impuestos de £ 1,000:</p> <ul style="list-style-type: none">• uno para vender bienes o proporcionar servicios,• un ingreso de la propiedad que posee.

Cuadro 32. Reino Unido: Impactos y opciones en el marco de la economía colaborativa (cont.)

Reino Unido	Impactos impositivos y opciones administrativas en la economía colaborativa
<p>Estrategias para identificar a los contribuyentes que no han cumplido sus obligaciones tributarias de manera voluntaria: Se puede ir a las plataformas en línea que habilitan o facilitan a las personas para vender sus productos o servicios. En el Reino Unido se denomina a estas empresas Intermediarios comerciales. Existen dos canales de impacto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La conciencia de que HMRC (Administración Tributaria del Reino Unido) puede acceder a los datos de las plataformas en línea reduce los incentivos para el riesgo de incumplimiento. • El rastro de “evidencia” del uso de la plataforma hace que sea más fácil tratar con aquellos que deciden no cumplir, ya que es más fácil encontrarlos y tomar medidas coercitivas de lo que solía ser el caso para aquellos en la economía sumergida del pasado. <p>Fuente: HM Revenue & Customs</p>	

3.3.2. Agenda Internacional e intercambio de información tributaria**3.3.2.1. BEPS -Erosión de la base imponible y traslado de beneficios**

El acrónimo BEPS hace referencia (OCDE) a la erosión de la base imponible y al traslado de beneficios propiciados por la existencia de lagunas o mecanismos no deseados entre los distintos sistemas impositivos nacionales de los que pueden servirse las empresas multinacionales (EMN), con el fin de hacer “desaparecer” beneficios a efectos fiscales, o bien de trasladar beneficios hacia ubicaciones donde existe escasa o nula actividad real, si bien goza de una débil imposición, derivando en escasa o nula renta sobre sociedades. El paquete BEPS de la OCDE/G-20 publicado en octubre de 2015 contiene medidas para mejorar la coherencia de los estándares impositivos internacionales, reforzar su focalización en la sustancia económica y garantizar un entorno fiscal de mayor transparencia.

Actualmente, **las necesidades de los países socios del programa BEPS se centran en la aplicación del marco inclusivo del Plan de Acción BEPS, y de los cuatro estándares mínimos (OCDE 2016)^{xxx}**: Los cuatro estándares mínimos son los siguientes:

- **Disposiciones modelo para impedir el uso abusivo de convenios fiscales**, incluso a través del llamado *treaty shopping* (esto es, la adopción de soluciones de conveniencia o la aplicación del convenio más favorable), que impidan el recurso a sociedades «canalizadoras de rentas» (tipo Conduit) en países y jurisdicciones en los que rijan convenios fiscales favorables para canalizar las inversiones y conseguir beneficiarse de tipos de gravamen reducidos.
- **Informes estandarizados país por país**, lo que dará a las administraciones tributarias una imagen global de dónde se declaran los beneficios, tributos y actividades económicas de empresas multinacionales (EMN), pudiendo dichas administraciones utilizar esta información para calcular los precios de transferencia y evaluar otros riesgos de la erosión de las bases imponibles y del traslado de beneficios, lo que les permitirá concentrar los recursos de auditoría allí donde sean más eficaces.
- **Un proceso de revisión inter pares reforzado para frenar las prácticas fiscales nocivas**, incluidos los regímenes especiales de patentes o *patent boxes* que presenten características dañinas, así como el compromiso con la transparencia articulado concretamente a través del intercambio espontáneo de información relevante sobre fallos o resoluciones en relación a

contribuyentes (*tax rulings*) que, ante la falta de intercambio de información, podría suscitar riesgos de la erosión de las bases imponibles y del traslado de beneficios.

- **Un acuerdo para garantizar los avances en la resolución de controversias**, aprovechando el firme compromiso político con la resolución eficaz y oportuna de controversias a través del procedimiento amistoso (MAP).

En base a las necesidades presentadas, y en base a un enfoque de utilidad, es relevante **indicar las iniciativas que se han puesto a disposición de los países para acompañarlos en el proceso de participación e implementación del marco inclusivo** (OCDE 2017^{xxxj}).

- **Mentoring:** La OCDE, junto con las organizaciones tributarias regionales y otros organismos internacionales, podrán realizar un seguimiento de los países que están o que estarán en el futuro participando en el marco inclusivo del BEPS (p. ej. Perú fue apoyado mediante un acompañamiento). Este acompañamiento incluye clarificaciones sobre cuestiones técnicas, asuntos procedimentales, y la preparación para el proceso de revisión entre pares.
- **Twinning:** Los países interesados en ingresar en el marco inclusivo son asociados con países más experimentados para que les provean de asesoría bilateral específica.
- **Webinars:** Estos ejercicios están pensando en preparar a los nuevos miembros para las reuniones de trabajo. Los webinars son gestionados por parte del Secretariado (OCDE) y se desarrollan antes de las reuniones técnicas para revisar los puntos de la agenda con los nuevos miembros.

Existen además una serie de herramientas o “cajas de herramientas” creadas para facilitar la comprensión de las medidas específicas del marco inclusivo y apoyar a los países en la implementación del paquete BEPS. Estas se han desarrollado en los temas relacionados con BEPS de mayor prioridad identificados por los países.

Cuadro 33. Caja de Herramientas BEPS

Cajas de Herramientas BEPS

- **Incentivos fiscales:** identificados como prioritarios por los países en desarrollo, el informe fue el primero entregable en noviembre de 2015¹¹. Aborda la eficiencia de los incentivos fiscales (su impacto, con los costos y beneficios relacionados), así como las mejores prácticas para otorgar, monitorear y evaluar incentivos fiscales.
- **Falta de datos comparables:** este conjunto de herramientas tiene por objeto ayudar a los países en desarrollo a abordar las dificultades para acceder a datos comparables y a utilizar enfoques para aplicar principios internacionalmente aceptados en ausencia de comparables para fines de fijación de precios de transferencia. Este conjunto de herramientas se publicó en junio de 2017 y está disponible en español.
- **Fijación de precios de productos minerales:** uno de los desafíos clave de BEPS para los países en desarrollo es la industria extractiva. Los informes que analizan los precios y las cadenas de suministro de oro, cobre y mineral de hierro se han probado con países en desarrollo y se han refinado en base a comentarios. Se están desarrollando dos estudios de casos adicionales sobre carbón térmico y valoración de diamantes en bruto. Este trabajo se publicó en junio de 2017 como parte del conjunto de herramientas sobre la falta de datos comparables.

11. www.oecd.org/tax/global/options-for-low-income-countries-effective-andefficient-use-of-tax-incentives-for-investment.pdf

Cuadro 33. Caja de Herramientas BEPS (cont.)

- **Transferencias indirectas de activos:** en esta caja de herramientas, se abordan opciones de política para los países en la implementación de reglas sobre impuestos a la transferencia indirecta de activos, así como mecanismos efectivos para identificar transacciones y mejores procesos para la recaudación de impuestos. Este kit de herramientas está en proceso de discusión y ya hay una versión borrador del mismo.
- **Documentación de precios de transferencia:** este kit de herramientas tiene como objetivo proporcionar orientación, plantillas y legislación modelo para facilitar la implementación de los nuevos requisitos de documentación de precios de transferencia acordados en la Acción BEPS 13.
- **Negociación de tratados tributarios:** esta herramienta tratará las consideraciones de política tributaria para que los países en desarrollo de bajos ingresos tomen en cuenta antes de comprometerse en un tratado tributario bilateral, así como una guía para la negociación misma. La información se puede consultar en línea.
- **Pagos erosivos:** esta secuencia de trabajo proporcionará una herramienta para lidiar mejor con tipos particulares de pagos tales como intereses, regalías, honorarios de administración, así como servicios intragrupo.
- **Reestructuración de la cadena de suministro:** este conjunto de herramientas proporcionará orientación, en particular, en el sector de las telecomunicaciones, las industrias extractivas y la remuneración de los servicios intragrupo.
- **Evaluación de riesgos BEPS:** el objetivo de este conjunto de herramientas es evaluar los riesgos de las prácticas BEPS y las contramedidas BEPS implementadas en los países en desarrollo, prestando especial atención a los riesgos en la fijación de precios de transferencia.

Fuente: OCDE 2017¹²

Existen otras iniciativas bilaterales y multilaterales relativas a la implementación de las medidas BEPS. Se relacionan algunas de estas medidas a continuación:

- **Seminarios y grupos de trabajo.** Organizados regularmente, proveen información y habilidades prácticas sobre cuestiones BEPS específicas, y permiten el desarrollo de redes entre pares que son críticas para asegurar una efectiva cooperación en temas tributarios internacionales.
- **Formación de Formadores:** se realizan talleres para funcionarios públicos de las administraciones tributarias y encargados del seguimiento del marco inclusivo. El objetivo es asegurar una adecuada transmisión de información y formar un grupo de especialistas que sean capaces de conducir los diagnósticos y las revisiones exigidos por el marco inclusivo en sus organizaciones de origen.
- **Apoyo bilateral en precios de transferencia y otras temáticas BEPS:** Estos programas desarrollan las capacidades mediante asistencia a medida a nivel país. En ocasiones, estos programas son desarrollados en acuerdo con otras organizaciones internacionales, como por ejemplo la Comisión Europea o el Banco Mundial (ver detalle en el cuadro siguiente). Más de 20 países reciben actualmente asistencia dirigida a cambios regulatorios (p. ej. Precios de transferencia, deducciones de intereses) y asistencia específica para abordar algunas prácticas BEPS (análisis de riesgo, marco administrativo y de gobernanza para monitorear riesgos BEPS, integración de herramientas de intercambio de información). Un programa específico se ha desarrollado para dar asistencia a los países que tienen que gestionar asuntos BEPS relativos a industrias extractivas. (p. ej. Chile está recibiendo asistencia relacionada con erosión de beneficios relacionada con la industria del oro).

12. <http://www.oecd.org/ctp/platform-for-collaboration-on-tax.htm>

- **Inspectores de Fiscales sin Fronteras (TIWB):** Esta iniciativa de la OCDE/PNUD¹³ tienen también un rol que jugar en el apoyo a las instrucciones que quieren implementar las medidas BEPS. El enfoque es trabajar haciendo, mediante la participación de un especialista del TIWB en la realización de una inspección relacionada con un asunto BEPS.

Cuadro 34. Organizaciones que apoyan el marco inclusivo BEPS

Organizaciones regionales e internacionales que apoyan la implementación del marco inclusivo BEPS

Organizaciones Internacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM) son observadores permanentes del marco inclusivo. Colaboran con la OCDE en el marco de la Plataforma de Colaboración en Impuestos, mediante por ejemplo con la preparación de las “cajas de herramientas” o reportes en cuestiones de relevancia.

Organizaciones Regionales: Estas organizaciones son observadores permanentes y apoyan a sus miembros en la implementación del marco inclusivo. Para este estudio, destacan las siguientes:

- **Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)¹⁴:** ha desarrollado una red de expertos internacionales en tributación para mejorar la relación entre funcionarios del área, a nivel regional, facilitando el intercambio de experiencias a nivel regional. Esta red también sirve como foro para identificar prioridades y referirlas al marco inclusivo y a otras organizaciones relevantes.
- **La Organización Intra-Europea de Administración Tributaria (IOTA)¹⁵:** Esta organización organiza un foro relacionado con la implementación de medidas de lucha contra BEPS. Este foro tiene como objetivo el crear oportunidades para sus estados miembros para intercambiar experiencias sobre la implementación de estas medidas. La OCDE es miembro del comité de pilotaje de este foro.

Fuente: OCDE 2017.

3.3.3. Herramientas de modelización y micro simuladores

Como ya se ha mencionado, los principales mecanismos para la gobernanza económica de la zona euro vienen dados por dos grandes pilares: El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la zona monetaria y económica. Estos mecanismos incluyen **el envío de los planes presupuestarios y mecanismos de supervisión macroeconómica** (Comisión Europea, 2017). En el marco del Semestre Europeo, se discuten los planes económicos y presupuestarios de los EEMM y se establecen los escenarios que permiten el monitoreo y la supervisión a lo largo del año. Así, en cada primavera, la Comisión Europea analiza con detalle los planes macroeconómicos y las reformas estructurales presentadas por el EEMM y emite recomendaciones (Comisión Europea, 2017).

Para el **análisis de las reformas de política fiscal y macroeconómica la Comisión Europea emplea diversos simuladores que buscan modelizar el comportamiento de los países de la Unión Europea**, que toman en cuenta datos de los hogares e individuos. Estos **modelos han sido realizados por el Centro de Investigación Conjunta, conocido como JRC** por sus siglas en inglés (*Joint Research Centre*), en alianza con universidades, que han sido implementados desde el año 1996.

13. <http://www.tiwbo.org/>

14. <https://www.ciat.org/>

15. <https://www.iota-tax.org/>





Se sistematizan a continuación algunos de los simuladores utilizados. Los datos de contacto de los organismos relevantes, los investigadores o funcionarios responsables se encuentran incluidos en las fichas individuales en el Anexo 2.

3.3.3.1. Euromod

Cuadro 35. Micro simulador EUROMOD

EUROMOD	Institute for Social and Economic Research (ISER). University of Essex Instituto de Estudios Fiscales. Dirección de Estudios
<p>Euromod es un micro simulador, generado por el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad de Essex (Reino Unido), que permite a los investigadores y responsables de las políticas calcular, de manera comparativa, los efectos de los impuestos y los beneficios en los ingresos de los hogares, así como los incentivos laborales para la población en cada país. Es un modelo estático que utiliza micro datos de individuos y hogares y calcula los efectos de las reglas impositivas.</p> <p>Según EUROMOD (2017), las estimaciones que el modelo permite realizar son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estimación de los efectos redistributivos de las políticas tributarias reales, anteriores o futuras. • Análisis de intercambio de políticas. • Estimación de los efectos presupuestarios de los cambios en las políticas. • Diseño fiscal. • Estimación de incentivos laborales (por ejemplo, tasas impositivas marginales efectivas o tasas impositivas de participación) y efectos de oferta laboral de políticas. • Análisis de “estrés” fiscal para un sistema de beneficio tributario. • Diseño de reformas de política a nivel de la UE. • ‘Nowcasting’ y pronósticos de la distribución del ingreso en varios escenarios de cambio de política / población. • Imputación de datos o ingreso bruto (por fuente) de la red, o viceversa. • Estimación del alcance e incidencia de la no incorporación de los beneficios. <p>Fuente: <i>EUROMOD (2017)</i></p>	

Por medio de EUROMOD se han realizado simulaciones para estos casos:

	ESPAÑA: Efectos de la reforma impositiva de 2016 en el ingreso personal
	ITALIA: Efectos fiscales y equitativos del "80 euro bonus"
	REPÚBLICA CHECA: Créditos impositivos retornables y su efecto en la reducción de los impuestos en trabajadores de bajos ingresos
	AUSTRIA: Efectos distributivos y presupuestarios de la reforma impositiva de 2016

Fuente: Comisión Europea (2017)
 Disponible en: https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/fiscal_analysis_with_euromod_-_copy.pdf

3.3.3.2. Cortax

Cuadro 36. Micro simulador CORTAX

CORTAX	Dirección General-Joint Research Centre. Fiscal Policy Analysis. Comisión Europea
<p>Cortax es un micro simulador de equilibrio general para la estimación de las modificaciones de los impuestos corporativos para la armonización de las bases de este tipo de impuesto (CCCTB, por sus siglas en inglés). Esta herramienta la dispone la Dirección General de Impuestos de la Comisión Europea, en conjunto con la Unión de Aduanas, para el apoyo en las reformas impositivas a ser incluidas en el Semestre Europeo (Comisión Europea, 2016). CORTAX toma en cuenta distintos regímenes impositivos corporativos, incluyendo cambios en el beneficio multinacional, decisiones de inversión, compensaciones por pérdidas y elecciones valor de acciones-deuda de las firmas (Comisión Europea, 2016).</p> <p>Fuente: Comisión Europea, (2016)</p>	

3.3.3.3. Quest

Cuadro 37. Microsimulador QUEST

QUEST	Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (ECFIN) Comisión Europea, Models and Databases
<p>QUEST es un modelo keynesiano que utiliza sólidas bases microeconómicas para el análisis macroeconómico global que utiliza la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG-ECFIN) para evaluar las políticas y realizar investigaciones (Comisión Europea, 2017).</p> <p>Existen múltiples variaciones del modelo que han sido utilizados por el Centro de Investigación Conjunta (JRC) y son calibrados para el análisis específico. Una de sus aplicaciones ha sido el análisis de shocks para la comprensión de los principales generadores de crecimiento y desequilibrios macroeconómicos.</p> <p>Entre los factores que puede tomar en cuenta el modelo se encuentran interacciones entre política fiscal y monetaria, inversión en activos tangibles e intangibles, distinción entre bienes transables y no transables, al igual que desagregación del empleo por categorías o análisis de múltiples sectores.</p> <p>Fuente: Comisión Europea, (2017)</p>	

3.3.4. Buenas Prácticas de la Agencia Española de Administración Tributaria

La tradicional cooperación de la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT) con los países de América Latina, así como su participación, desde su primera fase, con el programa EUROsociAL, ameritan dedicar un espacio específico a las prácticas más innovadoras de la agencia. Las actividades de cooperación técnica internacional de la AEAT son coordinadas por la Unidad de Coordinación de Relaciones Internacionales, dependiente del Gabinete de la Dirección de la Agencia Tributaria.

El modelo de gestión tributaria de la AEAT ha servido de inspiración para muchas reformas de las Administraciones tributarias de América Latina en los últimos años. Este modelo se basa en la disponibilidad y tratamiento avanzado de los datos fiscales, que le permite desarrollar, entre otras, actuaciones reforzadas de control, y avanzadas herramientas de inteligencia tributaria. La AEAT destaca, además, por contar con modernos sistemas de información, de inteligencia tributaria (BI), y de asistencia al contribuyente que se encuentran entre los más avanzados del mundo.

La AEAT, participa y contribuye activamente en el desarrollo de la agenda internacional; formando parte del Comité de Pilotaje a nivel mundial del Foro de Administraciones Públicas¹⁶ (FTA) de la OCDE. El FTA es un foro en el que las administraciones tributarias pueden identificar, discutir e influenciar sobre las tendencias globales más relevantes sobre administración tributaria, así como desarrollar nuevas ideas para mejorar la administración tributaria en el mundo. En el marco de las actividades del FTA, la AEAT es activa en el desarrollo de agenda internacional, en particular en lo relativo al intercambio de información tributaria; al incremento del cumplimiento voluntario; y al futuro de las administraciones tributarias. La AEAT presta también asistencia a países, por ejemplo, Perú, en el marco del proceso de *peer review* o revisión inter pares para poder entrar en el Foro Global (FTA).

En relación con estas actividades se pueden mencionar, entre otras, las siguientes:

- En relación con los esfuerzos para mejorar el intercambio de la información tributaria, la AEAT ha prestado asistencia al gobierno de Colombia en la implementación del estándar CRS (*Common Reporting Standard*) para el intercambio automático de información (AEOI en inglés) y el incremento del cumplimiento voluntario.
- En relación con las actividades que fomenten el cumplimiento voluntario, la AEAT, forma parte del proyecto ICAP (*International Compliance Assurance Programme*) junto con otros 8 países y que tiene por objetivo analizar cómo reaccionan las grandes empresas con filiales en varios países.

La AEAT es también activa en otras iniciativas internacionales, por ejemplo, las siguientes:

- La AEAT participa en programas de hermanamientos en el marco de proyectos financiados por la Comisión Europea (p. ej. En Turquía, Montenegro, Azerbaiyán o Marruecos).
- La AEAT participa también en el programa de Inspectores sin Fronteras¹⁷, una iniciativa de desarrollo de capacidades patrocinada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OCDE, que consiste en el envío de inspectores en apoyo de una administración tributaria con el fin de mejorar sus capacidades de gestión. La AEAT ha participado ya en una iniciativa con Costa Rica y se encuentra pendiente de colaborar con Perú.
- También en el **ámbito internacional, la AEAT ha participado en la iniciativa TADAT (ver punto 3.3.3.3)** para estandarizar los diagnósticos de capacidades de las Administraciones Tributarias.

3.3.4.1. Sistematización de prácticas de gestión innovadoras de la AEAT

Se sistematizan a continuación algunas de las experiencias más relevantes e innovadoras de la AEAT, que se relacionan además con la agenda internacional de la FTA.

16. <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/>

17. <http://www.tivb.org/>

Cuadro 38. Suministro Inmediato de Información IVA (SII) de la AEAT

Suministro Inmediato de información del IVA (SII)

El SII es un sistema de gestión del Impuesto sobre el Valor Añadido basado en la llevanza de los Libros Registro del Impuesto a través de la Sede electrónica de la AEAT mediante el suministro cuasi inmediato —con solo 4 días de retraso— de los registros de facturación. Las empresas remiten a la AEAT los detalles de facturación vía electrónica (mediante servicios web basados en el intercambio de mensajes XML, o en su caso, mediante la utilización de un formulario web). Los contribuyentes no deben enviar las facturas sino los datos. El SII es una mejora sustancial en la relación de comunicación entre la Administración y el contribuyente, puesto que va a permitir tener una relación bidireccional, automatizada e instantánea. A su vez se configura como una novedosa herramienta, tanto de asistencia al contribuyente, como de mejora y eficiencia en el control tributario ya que la administración dispondrá de mucha más información que puede interpretar. El SII es una herramienta de inteligencia tributaria y dirigido a un colectivo específico, que en el caso español es el integrado por todos aquellos sujetos pasivos cuya obligación de autoliquidar el Impuesto sobre el Valor Añadido sea mensual, es decir, entre otros las grandes empresas con una facturación superior a 6 millones de €. El SII incide sobre unos 63.000 contribuyentes que representan aproximadamente el 80 por 100 del total de la facturación empresarial en España.

Ventajas del sistema:

- Disponibilidad de información de calidad en un breve periodo de tiempo.
- Se agilizan los trámites para los contribuyentes (servicio al contribuyente) al eliminarse ciertos trámites vía la tramitación electrónica (suprimiendo la obligatoriedad de presentar facturas, modelos, etc.).
- Reducción de los plazos de realización de las devoluciones, al disponer la AEAT de la información en tiempo casi real y de mayor detalle sobre las operaciones.

En relación con las prácticas relativas al **cumplimiento voluntario**, se destacan las iniciativas relacionadas con la gestión de las grandes empresas y las herramientas de cumplimiento cooperativo e intercambio de información (**ver Cuadro 19**). Este enfoque y sus herramientas se comparten por la AEAT con muchas de sus contrapartes latinoamericanas.

La AEAT también cuenta con importantes **herramientas de inteligencia fiscal (BI)** que han sido desarrollados internamente por el **Departamento de Informática de la Agencia**. Este departamento es interno de la Agencia y es quien desarrolla sus propios sistemas. Los sistemas de BI de la AEAT favorecen y contribuyen el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

Cuadro 39. Herramientas de Inteligencia Fiscal de la AEAT

Algunos ejemplos de sistemas de Inteligencia Fiscal

- **HERMES**. Esta herramienta de inteligencia empresarial (BI) que permite realizar análisis de riesgos, y que se alimenta de la información existente del sistema ZUJAR¹⁸. HERMES es un sistema global que agrupa y centraliza todos los análisis de riesgos de la Agencia, que se gestionan ahora mediante una herramienta integral. La herramienta valora el riesgo, sirve como gestor de minería de datos y permite hacer estudios de cumplimiento. Dota a la AEAT de elementos para realizar políticas más selectivas de inspección y favorecen el cumplimiento voluntario. Por ejemplo, con estos sistemas la información que maneja la AEAT es casi inmediata, con lo que se puede utilizar para valorar, por ejemplo, la eficacia de las campañas tributarias.

18. Herramienta informática, instalada tanto en el entorno tradicional como en el de Intranet, que permite el tratamiento de la información existente en las bases de datos para la selección de contribuyentes.

Cuadro 39. Herramientas de Inteligencia Fiscal de la AEAT (cont.)

- **Control Integral de Patrimonios:** Es una herramienta de inteligencia fiscal que permite a la Agencia realizar una trazabilidad total de la propiedad de los bienes, no solo los titulares personas físicas sino también a través de la titularidad de personas jurídicas e incluso en función de las participaciones en empresas tenedoras de inmuebles.

La AEAT ha desarrollado otros mecanismos de gestión que se enmarcan en un servicio de **atención al contribuyente**, y que se pueden considerar como buenas prácticas.

Cuadro 40. Servicios de Atención al Contribuyente AEAT

Servicios de Atención al Contribuyente

- **Renta Web:** Es el servicio de ayuda para tramitar y presentar la declaración del Impuesto de la Renta, que sustituye al anterior sistema PADRE. Actualmente el contribuyente accede directamente al servidor de la AEAT y añade cualquier dato o renta, de forma que puede tramitar fácilmente su borrador/declaración para todo tipo de rentas. Ya no es necesario descargar ni instalar ningún programa, y se puede utilizar en diferentes dispositivos simultáneamente. El sistema Renta Web permite confeccionar la declaración de forma sencilla a todos los contribuyentes, porque permite la descarga de rentas procedentes de cualquier naturaleza e incorporar las que no se encuentren en poder de la Administración.
- **ATENEO:** Es un sistema para la organización de oficinas de administración tributarias, de gestión y optimización de procesos. Es una aplicación para la asistencia al servicio de atención al usuario adaptable a diferentes entornos de trabajo, mediante un uso eficaz y flexible de la gestión de colas y obtención de información relativa a la actividad. Permite mejorar tanto la satisfacción y comodidad de los usuarios como del personal involucrado en su atención, proporcionando herramientas de análisis y control del servicio. La aplicación puede ser utilizada en todo tipo de organizaciones, pudiendo ser adaptada mediante configuración a las necesidades existentes. El sistema está en código abierto¹⁹, y la AEAT ha compartido experiencias con las administraciones de Nicaragua o Cuba.
- **Código Seguro de Verificación (CSV):** La AEAT ofrece una aplicación que permite cotejar documentos y así comprobar la autenticidad e integridad de un documento perteneciente a la gestión documental de la AEAT a través del CSV. Cada documento administrativo emitido por la AEAT lleva impreso en el pie de su primera hoja el CSV. Se puede conocer la autenticidad de dicho documento en la web de la AEAT.
- **Dirección electrónica habilitada²⁰:** La AEAT dispone de un servicio en internet que consiste en ofrecer la posibilidad de recibir notificaciones y comunicaciones administrativas por medios telemáticos en una Dirección Electrónica Habilitada (DEH) para toda la Administración General del Estado.

19. https://administracionelectronica.gob.es/ctt/ateneo#.WjD9Bt_iaUk

20. http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/Ayuda/_comp_Consultas_informaticas/Categorias/Otros_servicios/Notificaciones_electronicas/Direccion_Electronica_Habilitada_DEH_/Como_registrarse_en_la_DEH/Como_registrarse_en_la_DEH.shtml

3.4. Herramientas de diagnóstico de política y administración tributaria

3.4.1. La Estrategia de Ingreso a Medio Plazo (MTRS)

Una herramienta en proceso de creación y que tiene alto potencial de desarrollo es el llamado “*Medium-Term Revenue Strategies*” o Estrategias de Ingreso a Medio Plazo. (MTRS). Se trata de una iniciativa de la Plataforma de Colaboración en materia de Impuestos, integrada por el FMI, la OCDE, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, que surgió de una propuesta realizada a los Ministros de Finanzas del G20 en Julio de 2016 y que se enmarcaba en un estudio relacionado con el aumento de la eficacia del apoyo externo en la creación de capacidad fiscal en los países en desarrollo. Una de las recomendaciones clave de ese informe fue que los países podrían mejorar sus esfuerzos de movilización de ingresos mediante la adopción de “Estrategias de ingresos a mediano plazo” (MTRS).

El documento, o diagnóstico MTRS deberá describir el mapa de ruta de alto nivel que el gobierno adoptará formalmente para guiar la reforma de los sistemas tributarios. Está previsto que los donantes apoyen en la financiación de la implementación de los diagnósticos MTRS.

Cuadro 41. Metodología MTRS (FMI)

Estrategias de Ingreso a Medio Plazo MTRS	Fondo Monetario Internacional Departamento de Asuntos Fiscales
<p>Componentes principales del MTRS</p> <p>Los principales componentes del MTRS serían cuatro componentes interrelacionados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La construcción de un consenso amplio dentro del país para objetivos de ingresos a mediano plazo (5-10 años) para financiar los gastos públicos necesarios. Este consenso debería tomar en consideración las implicaciones distributivas de las medidas a tomar con el objetivo de reducir la pobreza. • Diseñar una reforma integral del sistema tributario, que abarque la política, la administración y el marco legal impositivo para lograr estos objetivos. • Comprometerse a un apoyo político sostenido y sostenido (dirigido por el gobierno) a la implementación de la estrategia a lo largo de varios años. • Asegurar la dotación adecuada de recursos internos y de donantes para apoyar la implementación. <p><i>Fuente: Platform for Collaboration on Tax (junio 2017)</i></p>	

El especial valor de esta herramienta es que aporta los elementos necesarios para analizar la potencial reforma del sistema tributario de manera integral. Bajo un MTRS, se realizará una revisión cuidadosamente secuenciada del sistema impositivo y sus tres componentes centrales —la política tributaria, la administración tributaria y el marco legal—.

Rediseño de la configuración de la política fiscal. Cuando se han pronosticado las necesidades de ingresos tributarios a mediano plazo (5-10 años), la siguiente tarea consiste en determinar (a) cuán eficiente, equitativo y efectivo es el marco actual de la política fiscal para satisfacer las necesidades de ingresos, y (b) cómo debería ser ajustado.

- Se necesitará un diagnóstico detallado de las características de diseño de políticas (por ejemplo, neutralidad frente a sesgo), mezcla de impuestos (por ejemplo, consumo, mano de obra, capital, recursos naturales) e impacto económico y social (por ejemplo, crecimiento, igualdad, etc.).

- Se deberá elaborar una hoja de ruta que incluya las opciones de política tributaria, que acompañe las necesidades / metas del gasto proyectado. Esta hoja de ruta deberá revisarse periódicamente (por ejemplo, todos los años) y actualizarse (por ejemplo, cada tres años) para responder oportunamente a ajustes materiales en las necesidades / metas, cambios en las circunstancias (políticas y otros) y problemas emergentes.

Reformar las administraciones tributarias. Satisfacer las necesidades de ingresos dependerá de poder asegurar el cumplimiento de los contribuyentes; y disponer de unas agencias tributarias eficientes y efectivas son cruciales para esto. En muchos países, las agencias tributarias deben modernizarse para cumplir este rol. Sin embargo, abordar sus debilidades a menudo no ha sido una prioridad. En el marco del MTRS se realizará un análisis de economía política que permita adecuar mejor las reformas al contexto específico.

Fortalecimiento del marco legal. La tributación establece una relación jurídica entre los contribuyentes y el Estado. En el marco del MTRS se hará un análisis del marco legal, con el fin de valorar si la regulación existente es adecuada para asegurar la eficiencia y efectividad del sistema tributario.

3.4.2. Diagnósticos Tributarios por país (OCDE)

La OCDE desarrolla los Diagnósticos Tributarios por país que consisten en un análisis riguroso del contexto país, tanto económico como de política económica, que se aterrizan en unas recomendaciones específicas basadas en evidencia. En base a estos análisis, es posible por tanto identificar bien la demanda de un país, y diseñar una estrategia de apoyo específica.

Cuadro 42. Análisis de Política Fiscal (OCDE)

Análisis de Políticas Fiscales de la OCDE	OCDE Centre for Tax Policy and Administration
<p>La serie Análisis de Políticas Fiscales de la OCDE tiene por objeto llevar a cabo evaluaciones independientes, exhaustivas y comparativas de los sistemas fiscales de los países miembros y no miembros de la OCDE, así como presentar recomendaciones concretas en relación con la reforma de la política fiscal de cada país. Mediante la evaluación comparativa de los sistemas tributarios de los países, y la identificación de reformas tributarias concretas hechas a la medida de cada país, el objetivo último de la publicación es mejorar el diseño de las políticas fiscales existentes y respaldar la adopción e implementación de nuevas reformas fiscales.</p> <p>La primera edición de esta serie, publicada en agosto de 2017, realizó en América Latina, con un análisis de Costa Rica^{xxxii}.</p> <p><i>Fuente:</i> Centre for Tax Policy and Administration (OCDE)</p>	

3.4.3. Evaluación diagnóstica de la Administración tributaria (TADAT)

El objetivo de la Herramienta de Evaluación de Diagnóstico de la Administración Tributaria (TADAT) es brindar una manera estandarizada de evaluar la solidez de los componentes fundamentales del sistema de administración tributaria de un país y su nivel de madurez en el contexto de la buena práctica internacional. Las evaluaciones TADAT son especialmente útiles para:

- Identificar los puntos fuertes y débiles de la administración tributaria.

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

- Facilitar una perspectiva común de la condición del sistema de administración tributaria entre todas las partes interesadas (por ejemplo, autoridades nacionales, organismos internacionales, países donantes y proveedores de asistencia técnica).
- Definir un programa de reforma, incluidos los objetivos, prioridades, iniciativas y la secuencia de las implementaciones.
- Facilitar la gestión y coordinación del apoyo externo para la implementación de reformas y conseguir una implementación más rápida y eficaz.
- Controlar y evaluar los avances en materia de reforma mediante sucesivas evaluaciones posteriores realizadas cada 2 a 3 años.

La evaluación de estas áreas de desempeño se basa en 28 indicadores de alto nivel que se construyen en 1 a 4 dimensiones que en conjunto suman hasta 47 dimensiones de medición, convirtiendo a TADAT en una herramienta de diagnóstico integral. Para la evaluación de los indicadores se sigue el mismo enfoque que en la herramienta de diagnóstico del gasto público y rendición de cuentas financieras (GPRC, o PEFA por sus siglas en inglés) a efectos de facilitar las comparaciones en los casos en que se utilizan ambas herramientas.

TADAT es respaldado por socios e instituciones internacionales de desarrollo. Incluyen a la Comisión Europea, Alemania, Fondo Monetario Internacional (FMI), Japón, Países Bajos, Noruega, Suiza, Reino Unido y el Banco Mundial. Es gestionado por un Secretariado, que se encuentra físicamente en las dependencias centrales del Fondo Monetario Internacional en Washington DC.

Cuadro 43. Metodología TADAT

Evaluación diagnóstica de la Administración Tributaria TADAT	TADAT Secretariat
<p>TADAT evalúa el desempeño del sistema de administración tributaria de un determinado país refiriéndose a nueve áreas de resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integridad del registro de contribuyentes. • Gestión de riesgo eficaz. • Apoyo brindado a los contribuyentes para ayudarlos a cumplir sus obligaciones. • Presentación oportuna de las declaraciones. • Pago oportuno de los impuestos. • Exactitud de la información presentada en las declaraciones de impuestos. • Idoneidad de los procedimientos de resolución de controversias. • Administración eficiente de la recaudación. • Rendición de cuentas y transparencia. <p>Las evaluaciones TADAR se centran en el desempeño de los principales impuestos nacionales (impuestos básicos). La evaluación de los resultados obtenidos en relación con la administración de estos impuestos básicos permite observar un panorama de las fortalezas y debilidades del sistema de administración tributaria de un determinado país. Los impuestos evaluados son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El impuesto a la renta de las personas jurídicas (IRPJ), • El impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), E • El impuesto al valor agregado (IVA) y las retenciones practicadas por los empleadores en la fuente (RIF) que, en un sentido estricto, son remesas del IRPF). 	

Cuadro 43. Metodología TADAT (cont.)

Evaluación diagnóstica de la Administración Tributaria TADAT	TADAT Secretariat
<ul style="list-style-type: none"> También pueden incluirse en las evaluaciones las contribuciones a la seguridad social (CSS) en los casos en que las CSS son una fuente importante de ingresos públicos y son recaudadas por la administración tributaria, como ocurre en muchos países europeos. 	
<p>Fuente: Guía Práctica TADAT (http://www.tadat.org/files/IMF_TADAT-FieldGuide_ES.pdf)</p>	

En términos prácticos, las evaluaciones TADAT son realizadas por una amplia gama de organizaciones: bancos regionales de desarrollo, organizaciones internacionales, empresas de consultoría, donantes bilaterales y otros. Un elemento clave de la filosofía de TADAT es que las evaluaciones deben ser realizadas solo por asesores capacitados que tengan experiencia en asuntos de administración tributaria. Así, el los evaluadores TADAT son personal capacitado específicamente para la aplicación de diagnóstico. Asimismo, el diagnóstico TADAT están regulados términos de referencia y estándares aprobados y estandarizados establecidos en la Guía Práctica de TADAT, que está disponible en español²¹.

3.5. Catálogo de recursos de política y administración tributaria

Existe un gran número de publicaciones y estudios de referencia que cubren un amplio espectro de temas relacionados con la administración y la política tributaria. Con el fin de sistematizar esta información para su eventual consulta o ampliación del análisis, se presenta en la Tabla siguiente un listado de las publicaciones más relevantes, y actualizadas, relacionadas con los ámbitos estratégicos.

Un gran número de estas publicaciones han sido obtenidas en el curso de este estudio y se enumeran en el Anexo 4. En caso contrario, se incluye el vínculo para su consulta o eventual adquisición en línea.

Tabla 5. Catálogo de recursos Política y Administración Tributaria

Ámbito	Publicación	Detalle
Administración Tributaria	Tax Administration 2017 ^{xxiii}	<p>Este informe proporciona datos comparativos a nivel internacional sobre aspectos importantes de los sistemas tributarios y su administración en 55 economías avanzadas y emergentes. El análisis se centra en asuntos y tendencias importantes de la administración tributaria. Algunos temas tratados son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Recaudación de impuestos Arreglos institucionales de administraciones tributarias Riesgo de cumplimiento de impuestos El papel cambiante de los proveedores de servicios tributarios. Rendimiento de las administraciones tributarias. Presupuesto y recursos humanos Analítica avanzada Enfoques cooperativos para impuestos Perspectivas de las innovaciones en la gestión de la deuda fiscal Uso de la entrega digital para mejorar la integridad de los sistemas tributarios. Grandes empresas e internacionales Mejora de los procedimientos de acuerdo mutuo La medición de brechas fiscales Gestión de datos de terceros

21. http://www.tadat.org/files/IMF_TADAT-FieldGuide_ES.pdf

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ámbito	Publicación	Detalle
Política Tributaria	Tax Policy Reforms 2017 ^{xxxiv}	Este informe es la segunda edición de Reformas de política fiscal: OCDE y Economías seleccionadas, que es una publicación anual que proporciona información comparativa sobre las reformas impositivas en todos los países y rastrea la evolución de la política fiscal a lo largo del tiempo.
	Tax Policies in the European Union 2016 ^{xxxv}	La “Encuesta sobre políticas fiscales en la UE” examina cómo los sistemas impositivos de los Estados miembros contribuyen a promover la inversión y el empleo, cómo están trabajando para reducir el fraude, la evasión y la elusión fiscales y cómo los sistemas fiscales ayudan a abordar las desigualdades de ingresos y garantizar la equidad social. También presenta opciones de reforma y ejemplos inspiradores para ayudar a los Estados Miembros que buscan mejorar la eficiencia y la equidad en sus sistemas tributarios.
	Taxation trends in the European Union ²²	Estos informes, publicados por la Comisión Europea, contienen un análisis estadístico y económico detallado de los sistemas fiscales de los 28 Estados miembros de la Unión Europea, más Islandia y Noruega que son miembros del Espacio Económico Europeo. Además del análisis de las tendencias a nivel europeo, el informe incluye en los capítulos específicos de países que cubren los 28 Estados miembros de la UE, Islandia y Noruega. Para cada país, se proporcionan indicadores impositivos clave sobre los ingresos tributarios como porcentaje del PIB para los años 2003 a 2015. Estos se complementan con tablas fácticas que presentan las últimas reformas tributarias en cada país.
Nuevas Tecnologías	Technologies for Better Tax Administration (2017) ^{xxxvi}	Este informe analiza la provisión efectiva de servicios electrónicos por parte de las administraciones tributarias (p. ej. gestión de Big Data) y explora en detalle los portales y la gestión de grandes volúmenes de datos, así como los sistemas naturales. Destaca las oportunidades clave en estas áreas, mirando cómo estas tecnologías emergentes pueden ser mejor utilizadas por las administraciones tributarias. También proporciona ejemplos prácticos de cómo las administraciones tributarias han comenzado a utilizar estas tecnologías y ofrece una matriz de madurez para ayudar a la toma de decisiones estratégicas y operativas de las administraciones tributarias.
	Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud (2017) ^{xxxvii}	Este informe describe las herramientas tecnológicas como método para que las autoridades tributarias identifiquen rápidamente métodos de fraude fiscal . Varias autoridades fiscales ya han logrado éxitos en la prevención y detección de evasión fiscal y fraude mediante el uso de soluciones tecnológicas, y en este informe se aportan ejemplos prácticos.
	Advanced Analytics for Better Tax Administration: Putting Data to Work, OECD (2016) ^{xxxviii}	Este informe destaca las oportunidades y los desafíos clave para establecer, operar o mejorar las funciones analíticas avanzadas en las administraciones tributarias . El informe proporciona ejemplos prácticos de cómo las administraciones actualmente utilizan análisis avanzados y analiza temas clave, incluidos arreglos organizativos, gobernanza, administración y datos. El informe también analiza cómo las administraciones están utilizando los análisis para mejorar sus operaciones y ofrecer mejores resultados a los contribuyentes

22 https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/taxation-trends-eu-union_en

Ámbito	Publicación	Detalle
Gasto tributario y ampliación de la base tributaria	Choosing a Broad Base - Low Rate Approach to Taxation ^{xvix}	Este informe da elementos de análisis para los países que enfrentan la necesidad de aumentar los ingresos fiscales, como parte de la consolidación fiscal . Se aportan escenarios que permitan elegir entre eleva las tasas impositivas y ampliar la base impositiva reduciendo o aboliendo las disposiciones fiscales específicas (como las asignaciones, las exenciones y las tasas preferenciales) El objetivo de este informe es responder a estas preguntas al examinar de cerca los factores económicos y políticos que influyen en las decisiones tributarias de los gobiernos.
	Consumption Tax Trends 2016 ^{xl}	Este informe sobre tendencias del Impuesto al Consumo brinda información sobre el Impuesto al Valor Añadido / Impuesto sobre Bienes y Servicios (IVA / GST) y sobre los impuestos especiales en los países miembros de la OCDE . También contiene información sobre temas de impuestos indirectos, tales como los aspectos internacionales de los desarrollos de IVA / GST y la eficiencia de este impuesto. También describe una variedad de disposiciones fiscales, como la fiscalidad de los vehículos de motor, el tabaco y las bebidas alcohólicas.
	Tax Design for Inclusive Economic Growth ^{xli}	Este documento examina cómo se pueden fortalecer las características de diseño de los sistemas impositivos de los países para apoyar el crecimiento económico inclusivo . Basándose en recientes estudios y en las políticas impositivas de los países, el documento examina cómo se pueden mejorar los aspectos básicos de diseño de cada impuesto para lograr un crecimiento inclusivo mejor. También analiza cómo las interacciones de los impuestos con otros factores, tanto dentro como fuera de los sistemas tributarios, afectan su eficiencia y resultados de equidad. En el documento se hace hincapié, en general, en la necesidad de examinar los sistemas de impuestos y beneficios en su conjunto para evaluar plenamente las aplicaciones de eficiencia y equidad de las políticas tributarias.
Impuestos y consolidación fiscal	The use of tax expenditures in times of fiscal consolidation ^{xlii}	Informe que presenta opciones de política tributaria y fiscal en un contexto de recuperación del crecimiento y consolidación fiscal . En este contexto, la reforma de los gastos tributarios puede ofrecer una vía prometedora para aumentar los ingresos y, al mismo tiempo, mejorar la eficiencia de los sistemas tributarios.

4. Análisis y sistematización de actores y recursos

En el Anexo 2, y en formato electrónico, se han incluido fichas individuales que recogen la información de instituciones (actores) relevantes tanto en la definición de política como en la gestión de los elementos de la gestión financiera pública que han sido analizados en este estudio. La información que se recoge en las fichas tiene un enfoque basado en la utilidad, es decir, se aporta la información más relevante de cada organización, obviándose en algunos casos descripciones generales innecesarias (p. ej. Comisión Europea) y centrándose en las unidades administrativas o, en la medida de lo posible, personas, relevantes para el objeto de este estudio.

Las fichas por institución se han agrupado en cuatro grupos.

- **Organismos internacionales y/o regionales:** Aquí se incluyen organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Intra-europea de Administraciones Tributarias (IAOTA), el *Centre of Excellence in Finance* (CEF) o el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- **Unión Europea:** Aquí incluimos tanto Direcciones Generales, como la DG de Asuntos Económicos y Financieros, la DG de Impuestos y Aduanas, o el *Joint Research Centre*, como servicios específicos de la Secretaría General como el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales (SRSS por sus siglas en inglés).
- **Instituciones Fiscales Independientes:** Se incluye un listado de las IFIS europeas, así como la principal asociación de IFIs a nivel europeo (EUIFIS)
- **Institutos de estudios fiscales.** Aquí se incluyen centros de estudios nacionales que pueden jugar diferentes roles, tanto de análisis y supervisión fiscal, como de formación y transparencia.
- **Administraciones Tributarias.** Se incluyen datos de los responsables de Cooperación Internacional de las principales Administraciones Tributarias.

5. Anexos

5.1. Fichas de Prácticas

Ficha 1	
Título de práctica	Evaluación de Gasto Público en Países Bajos
Área	Calidad de gasto
Sub-área	Evaluación de Gasto Público
País	Países Bajos
Tipo de Organismo	Instituto de Estudios Fiscales
Organismo	CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

Descripción de la práctica
<p>Antecedentes y diseño: Debido al incremento en el déficit fiscal a raíz de la crisis del año 2008, la evaluación del gasto fue iniciada en el año 2009 y buscaba abarcar 20 tópicos por un plan pautado para cuatro años. El plan abarcó aproximadamente 80% del gasto gubernamental e incluía los gastos impositivos.</p> <p>El proceso se planteó en dos etapas: una tecnocrática donde se generaban una serie de opciones por el equipo de trabajo para reducir el gasto y una segunda etapa política, donde se escogería la reforma a instaurar. En la etapa tecnocrática, cada tópico fue revisado por un equipo de trabajo que combinaba a servidores públicos relevantes del ministerio analizado, personal del Ministerio de Finanzas y la oficina del Primer Ministro, precedido por oficiales de alto nivel que no eran responsables por la política que estaba siendo sometida a revisión y donde se podía generar políticas contrarias a las políticas actuales. Con el fin de buscar objetividad e independencia se excluyeron los grupos políticos y se hicieron públicos todos los reportes del comité para el Parlamento y el público en general. Posterior al proceso tecnocrático, en la etapa política, las decisiones eran tomadas por el Gabinete. Algunos de los recortes recomendados se incluyeron en programas de campañas políticas y, posterior a la formación del gobierno de coalición se implementaron ciertas medidas.</p> <p>Entes involucrados: Comité de Revisión del Gasto: Director General de Presupuesto, Ministerio de Finanzas como coordinador del instrumento y Ministerios de línea.</p> <p>Objetivo: El objetivo de la evaluación del gasto era formular de manera independiente opciones de reformas para la generación de un ahorro de 20% a lo largo de 4 años. Las propuestas de reformas tenían un potencial estimado de 35 mil millones de euros, que equivalía al 12% del gasto del gobierno central y seguridad social.</p>

Observaciones
<p>Resultados: El déficit fiscal para el año 2009 se ubicaba en 5.5% del PIB y para el año 2014 se registraba un déficit de 2.4% del PIB. Debido a la complejidad de la contabilización del ahorro no se poseen cifras exactas de las medidas instauradas, aunado a la dificultad de atribución de la política a la reducción del déficit (crecimiento económico, mayor recaudación impositiva, entre otros). Con estos valores Holanda es uno de los países que logra ubicarse por debajo del 3% de referencia según la Unión Europea.</p>

Links de interés
<p>http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2014/20140211-meeting/documents/sessioni3tim_en.pdf https://www.slideshare.net/OECD-GOV/spending-reviews-birgit-ten-cate-netherlands https://www.slideshare.net/OECD-GOV/spending-reviews-marjon-schols-netherlands</p>

Ficha 2	
Título de práctica	Evaluación de Gasto Público en Portugal
Área	Calidad de gasto
Sub-área	Evaluación de Gasto Público
País	Portugal
Tipo de Organismo	Instituto de Estudios Fiscales
Organismo	Consejo de Finanzas Públicas (Conselho das Finanças Públicas)

Descripción de la práctica
<p>Antecedentes y constitución de las medidas: Hasta el año 2010 el gasto público en Portugal se incrementó sustancialmente, especialmente entre el período de 1995 al año 2005. A raíz de la crisis económica del año 2008 se disparó el déficit fiscal como porcentaje del PIB hasta llegar a -11,17% en 2010 (OECD, 2017). Como consecuencia de ello, en el año 2011 se emprendió de la mano de la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional la evaluación del gasto público, con el fin de mejorar la eficacia, la eficiencia y generar ahorros al Estado (Comisión Europea, 2014). En el plan se procedió a realizar un análisis de las principales partidas de gasto del Gobierno Central, que en el caso portugués se estipuló expresamente el mantenimiento de la cohesión social y los mecanismos sociales. Las cuentas portuguesas de salarios públicos y pensiones representan 24% del PIB y 58% del gasto por lo que la generación de ahorro pasaba necesariamente por estos dos conceptos (Fondo Monetario Internacional, 2013).</p> <p>En conjunto con la Unión Europea se planteó un Programa de Estabilidad de Portugal que abarcó desde el año 2013 al 2017 y se procedieron a hacer evaluaciones del gasto público en educación, salud, empresas estatales, procura pública y manejo de bienes raíces. Con ello se ha identificado el sobre empleo y las ineficiencias en ciertas áreas que permitan reducir el gasto público.</p> <p>Entes involucrados: Ministerio de Finanzas (Ministério das Finanças), Comisión Europea como organismo de apoyo y supervisión.</p> <p>Objetivo: Reducción del déficit fiscal con el fin de mejorar las cuentas nacionales, cumplir con las condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la zona euro y generar sostenibilidad al país. Es objetivo así mismo mejorar la eficacia, la eficiencia y el impacto con las políticas.</p>

Observaciones
<p>Resultados: Con el conjunto de reformas realizadas por Portugal en materia impositiva, reducción del gasto público y evaluación del gasto, el déficit fiscal se ha logrado reducir hasta -2.01% para el año 2016, que ha representado el mínimo desde la transición democracia en 1974 (The Economist, 2017) (OECD, 2017).</p>

Links de interés
<p>http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp202_en.pdf http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp164_en.pdf https://www.oecd.org/portugal/42007470.pdf http://www.cfp.pt/?post_type=publications&lang=pt-pt</p>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 3	
Título de práctica	Evaluación de Gasto Público en Irlanda
Área	Calidad de gasto
Sub-área	Evaluación de Gasto Público
País	Irlanda
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Department of Public Expenditure and Reform

Observaciones
<p>Resultados: Con la consolidación del gasto en 2009 para los años 2010 y 2011 se redujeron 3.000 millones de euros en gasto corriente y 1.750 millones de euros en gastos de capital, para un total de 5.300 millones de euros. Para el año 2013 se había reportado una reducción de 7.800 millones por medio de la evaluación del gasto (Department of Public Expenditure and Reform, 2017) (Vandierendonck, 2014). Por el conjunto de medidas implementadas, donde se incluyen el incremento de los impuestos y aumento de la tributación por la recuperación económica, Irlanda ha logrado reducir su déficit fiscal de gobierno central de -13,78% del PIB en 2009 a -0,55% en 2016.</p>

Links de interés
<p>http://www.per.gov.ie/en/expenditure-reform/ http://www.per.gov.ie/en/spending-review/</p>

Ficha 4	
Título de práctica	Evaluación de Gasto Público en Alemania
Área	Calidad de gasto
Sub-área	Evaluación de Gasto Público
País	Alemania
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Bundesministerium der Finanzen

Descripción de la práctica
<p>La evaluación se realiza en dos niveles con el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de línea relevante. En un primer momento, el proceso es manejado un comité director compuesto por ministros adjuntos. Segundo, se establecen grupos de trabajo para cada temática a ser evaluado. En el caso alemán, se permite añadir personas externas que brinden experiencia a los grupos de trabajo. La manera en cómo se conduce la evaluación es un proceso abierto, pero se evalúan objetivos, indicadores y se buscan responder cuestiones como: si hay problemas de atribución de la política a los éxitos registrados, efectividad de la política, existencia de alternativas menos costosas, entre otros. Una vez que se han realizado los informes de los grupos de trabajo, son presentados ante el Comité Director que los analiza y, en su caso, eleva una propuesta al gabinete federal, quienes toman la decisión sobre si los hallazgos deben ser incorporados.</p> <p>Las evaluaciones realizadas han sido focalizadas a determinadas áreas temáticas con el fin de mejorar la eficiencia, eficacia y optimizar los recursos con las prioridades de la política.</p> <p>Las evaluaciones del gasto realizadas hasta la fecha en Alemania han sido en cuatro temáticas: transporte; trabajo; cambio climático y energía; y vivienda. En 2015-2016 se realizó del Kombiniertes Verkehr (esquema de financiamiento para la construcción de instalaciones para el transporte) y MobiPro-EU (esquema de financiamiento para la movilidad laboral en Alemania de personas provenientes de otros países de la UE).</p>

Links de interés
<p>http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html;jsessionid=38FA489E562EE453ABC6F33E4B6E5EA6</p> <p>http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Spending_Reviews/2017-04-04-spending-review-abschlussbericht-kombinierter-verkehr.pdf?__blob=publicationFile&v=2</p> <p>http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/performance-budgeting-practices-and-procedures_budget-15-5jlz6rhqdvvh#page27</p>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 5	
Título de práctica	Presupuesto de Género en Austria
Área	Calidad de gasto
Sub-área	Presupuesto de Género
País	Austria
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming/Budgeting (IMAG GMB)

Descripción de la práctica
<p>Desde el año 2013, con motivo de la reforma realizada al esquema de planeación presupuestaria, se le dio carácter constitucional a la búsqueda de la igualdad de género por medio del manejo del presupuesto, que vino dado por presión del Director General de Presupuesto y Finanzas Públicas del Ministerio de Finanzas del momento (Schwarzendorfer, 2014). La manera como se ha planteado el mecanismo del presupuesto de género con un marco normativo tan fuerte hace de la experiencia austríaca una de las más robustas de Europa (Quinn, 2016) .</p> <p>El presupuesto con perspectiva de género se convirtió en una parte integral del presupuesto por resultados, a la vez que fue introducido en la evaluación de impacto el concepto de equidad efectiva entre hombres y mujeres. Esta regulación exigía que toda ley, regulación o mandato, al igual que todo proyecto de envergadura tomara en cuenta el impacto en la perspectiva de género.</p> <p>El mecanismo cómo se plantea la perspectiva de género viene dada de la siguiente forma: cada ministerio debe plantear cinco resultados por cada capítulo del presupuesto y por lo menos uno de ellos debe ser de género. De igual forma, cada Ministerio tiene que definir medidas concretas para alcanzar los resultados, así como los indicadores a utilizar. Posteriormente, se define cada unidad administrativa responsable de cada producto intermedio (Schwarzendorfer, 2014).</p>

Links de interés
<p>http://www.imag-gmb.at/cms/imag/attachments/5/6/8/CH0616/CMS1414509277399/at_ministry_of_finance_at_2014.pdf</p> <p>http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_of_good_practices_at/at_discussion_paper_at_2014_en.pdf</p>

Ficha 6	
Título de práctica	Presupuesto de Género en Andalucía (España)
Área	Calidad de gasto
Sub-área	Presupuesto de Género
País	España
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Consejería de Hacienda y Administración Pública

Descripción de la práctica

Desde el año 2003 la Junta de Andalucía por medio de la promulgación de la Ley 18/2003 y con el carácter normativo se realizó una estrategia de integración de género en las políticas y el presupuesto con enfoque de género ha constituido una manera de transversalizar las políticas. Para ello, por medio del programa G+, se constituyó un fondo para generar un conjunto de incentivos dirigidos a los centros directivos de la Junta de Andalucía a la realización de proyectos con enfoque de género en el Presupuesto de la Junta de Andalucía (Junta de Andalucía, 2017).

Con este enfoque, se han estructurado proyectos en materia de educación, ambiente, economía, obras públicas, empleo y desarrollo rural con las diversas direcciones de la junta. De igual forma, el presupuesto utiliza una serie de herramientas como evaluaciones de impacto tanto ex-ante como ex-post, realizado de manera anual, para el mejoramiento continuo de las políticas.

En vista del ejemplo que ha constituido Andalucía en la generación del presupuesto con perspectiva de género, la Junta ha puesto a disposición un curso en línea en su página web sobre este tipo de presupuesto (Junta de Andalucía, 2017)

Observaciones

El caso de andaluz representa un ejemplo de la generación del presupuesto con enfoque de género en una organización subnacional, por parte del Consejo de Hacienda y Administración Pública de la región. La formulación del presupuesto ha sido tomada como ejemplo por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea (Quinn, 2016; Downes, et al., 2017).

Links de interés

https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/genero.htm
<http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/apl/minerva/presupuesto/>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 7	
Título de práctica	Evaluación del impacto en género el Presupuesto
Área	Calidad de gasto
Sub-área	Presupuesto de Género
País	España
Tipo de Organismo	Administración Pública
Organismo	Ayuntamiento de Madrid

Descripción de la práctica
<p>Entre las bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid se estipula la necesidad de hacer una medición de evaluación de impacto en género que analice el efecto de las políticas gastos e ingresos desde esta perspectiva. Para abarcar este punto, se creó la Comisión de Evaluación de Impacto en el Presupuesto del Ayuntamiento, que estaba presidida por Economía y Hacienda, mientras que el área de Equidad contaba con la vicepresidencia. De igual forma, se ha contado con el apoyo técnico del Instituto de Estudios de Género de la Universidad Carlos III.</p> <p>Si bien no hay una única vía por la cual hacer la evaluación del presupuesto con enfoque de género, la metodología seguida por la medición se basa en el modelo de las 3R del modelo sueco, el cual también ha sido utilizado para las evaluaciones realizadas en la Comunidad de Andalucía, como se explica en el Informe de Evaluación de Impacto de 2017 (Ayuntamiento de Madrid, 2017):</p> <p>R1 – Realía: Roles y estereotipos de género: Se centra en el análisis cualitativo de las siguientes R (Recursos y Representación), con especial atención en la cultura. Interesa conocer hasta qué punto las normas y los valores culturales ayudan a mantener las desigualdades entre las mujeres y los hombres y la calidad de las medidas para alterar esa situación de partida. Se quiere dar respuesta a los problemas de representación desigual de las mujeres y hombres en las estructuras de poder y de toma de decisiones, así como en los foros participativos.</p> <p>R2 – Recursos: Analiza la distribución de los principales recursos municipales entre hombres y mujeres, incluyendo además de los recursos monetarios, el tiempo, el espacio y la información. También se cuestiona cómo están definidas las intervenciones y priorizadas las necesidades de mujeres y hombres. Incluye la utilización por parte de mujeres y hombres de espacios públicos abiertos y cerrados, la asistencia a cursos de formación, los tiempos de palabra de los debates políticos, etc.</p> <p>R3 – Representación: Analiza de forma cuantitativa el modo en el que los hombres y las mujeres están representados en el municipio. Para ello se supervisan desde la perspectiva de género a todos los niveles y todos los departamentos de la organización. Se toman en cuenta los niveles y categorías profesionales, así como las características de los puestos de trabajo.</p>

Links de interés
https://diario.madrid.es/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Impacto-G%C3%A9nero-Presupuesto-2017.pdf

Ficha 8	
Título de práctica	La perspectiva de género en el presupuesto
Área	Calidad de gasto
Sub-área	Presupuesto de Género
País	Finlandia
Tipo de Organismo	Administración Pública
Organismo	Ministerio de Finanzas

Descripción de la práctica
<p>En el caso de los países nórdicos, se estableció por medio de la Cooperación Nórdica los lineamientos de cómo generar el presupuesto de género. Por lo tanto, en 2004 se inició un proyecto en conjunto con Finlandia, Islandia, Dinamarca y Suecia, donde se realizaron proyectos pilotos por un período de dos años. Por este proyecto, los países nórdicos han sido uno de los primeros en adoptar la perspectiva de género en el presupuesto público.</p> <p>En Finlandia, el Ministerio de Finanzas realizó en 2006 una Evaluación de impacto del presupuesto del Ministerio de Asuntos Sociales y Salud. A su vez, se giraron instrucciones para todos los ministerios a incluir un resumen de las principales medidas a implementar en la perspectiva de género de cada capítulo del presupuesto. Con ello, se adoptó y transversalizó el enfoque de género en todas las políticas gubernamentales (medio ambiente, desarrollo regional, pobreza, innovación, envejecimiento y salud (Onwen-Huma, 2012).</p> <p>En el año 2008 el Ministerio de Finanzas realizó una evaluación de la propuesta del presupuesto, donde se observó que todos los ministerios hicieron referencia a igualdad de género, un tercio colocó metas y acciones concretas, y sólo el Ministerio de Asuntos Sociales y Salud poseía estadísticas detalladas por sexo. A raíz de estos resultados, el Ministerio emitió instrucciones más robustas de cómo estructurar el presupuesto de género</p> <p>En el Plan de Acción de igualdad de género de Finlandia 2012-2015 se amplía el concepto y se incorpora la perspectiva de género por medio de la inclusión de objetivos de igualdad de género, junto con el crecimiento económico y la sostenibilidad. Entre estos tres objetivos se organiza el Programa para el gobierno: la reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social; consolidación de las finanzas públicas; y el fortalecimiento del crecimiento económico sostenible, empleo y competitividad.</p>

Observaciones
<p>El caso de andaluz representa un ejemplo de la generación del presupuesto con enfoque de género en una organización subnacional, por parte del Consejo de Hacienda y Administración Pública de la región. La formulación del presupuesto ha sido tomada como ejemplo por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea (Quinn, 2016; Downes, et al., 2017).</p>

Links de interés
<p>European Charter for Equality of Women and Men in local life Manual de Igualdad de Género para los municipios finlandeses http://www.charter-equality.eu/exemple-de-bonnes-pratiques/manuel-on-gender-equality-for-finnish-municipalities.html (información en inglés, sueco y finlandés)</p> <p>European Institute for Gender Equality http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/finland/methods-and-tools</p> <p>Cooperación Nórdica (NORDEN) http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/the-nordic-council-of-ministers-for-gender-equality-mr-jaem/nordic-information-on-gender-nikk</p>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 9	
Título de práctica	Simulador EUROMOD
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Microsimuladores de Análisis Tributario
País	Unión Europea
Tipo de Organismo	Unión Europea
Organismo	Institute for Social and Economic Research (ISER)

Descripción de la práctica
<p>Euromod es un microsimulador, generado por el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad de Essex (Reino Unido), que permite a los investigadores y responsables de las políticas calcular, de manera comparativa, los efectos de los impuestos y los beneficios en los ingresos de los hogares, así como los incentivos laborales para la población en cada país. Es un modelo estático que utiliza microdatos de individuos y hogares y calcula los efectos de las reglas impositivas. Según EUROMOD (2017), las estimaciones que el modelo permite realizar son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estimación de los efectos redistributivos de las políticas tributarias reales, anteriores o futuras • Análisis de intercambio de políticas • Estimación de los efectos presupuestarios de los cambios en las políticas. • Diseño fiscal • Estimación de incentivos laborales (por ejemplo, tasas impositivas marginales efectivas o tasas impositivas de participación) y efectos de oferta laboral de políticas • Análisis de “estrés” fiscal para un sistema de beneficio tributario • Diseño de reformas de política a nivel de la UE. • ‘Nowcasting’ y pronósticos de la distribución del ingreso en varios escenarios de cambio de política / población • Imputación de datos o ingreso bruto (por fuente) de la red, o viceversa. • Estimación del alcance e incidencia de la no incorporación de los beneficios

Links de interés
<p>https://www.euromod.ac.uk/ https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/fiscal_analysis_with_euromod_-_copy.pdf https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc104261.pdf</p>

Ficha 10	
Título de práctica	Simulador CORTAX
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Microsimuladores de Análisis Tributario
País	Unión Europea
Tipo de Organismo	Unión Europea
Organismo	Dirección General - Joint Research Centre

Descripción de la práctica
<p>Cortax es un microsimulador de equilibrio general para la estimación de las modificaciones de los impuestos corporativos para la armonización de las bases de este tipo de impuesto (CCCTB, por sus siglas en inglés). Esta herramienta la dispone la Dirección General de Impuestos de la Comisión Europea, en conjunto con la Unión de Aduanas, para el apoyo en las reformas impositivas a ser incluidas en el Semestre Europeo (Comisión Europea, 2016). CORTAX toma en cuenta distintos regímenes impositivos corporativos, incluyendo cambios en el beneficio multinacional, decisiones de inversión, compensaciones por pérdidas y elecciones valor de acciones-deuda de las firmas (Comisión Europea, 2016).</p>

Links de interés
<p>https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/modelling-corporate-tax-reform-eu-new-simulations-cortax-model</p> <p>https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc104678.pdf</p> <p>https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_paper_66.pdf</p>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 11	
Título de práctica	Simulador QUEST
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Microsimuladores de Análisis Tributario
País	Unión Europea
Tipo de Organismo	Unión Europea
Organismo	Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (ECFIN)

Descripción de la práctica
<p>QUEST es un modelo keynesiano que utiliza sólidas bases microeconómicas para el análisis macroeconómico global que utiliza la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG-ECFIN) para evaluar las políticas y realizar investigaciones (Comisión Europea, 2017).</p> <p>Existen múltiples variaciones del modelo que han sido utilizados por el Centro de Investigación Conjunta (JRC) y son calibrados para el análisis específico. Una de sus aplicaciones ha sido el análisis de shocks para la comprensión de los principales generadores de crecimiento e desequilibrios macroeconómicos.</p> <p>Entre los factores que puede tomar en cuenta el modelo se encuentran interacciones entre política fiscal y monetaria, inversión en activos tangibles e intangibles, distinción entre bienes transables y no transables, al igual que desagregación del empleo por categorías o análisis de múltiples sectores.</p>

Links de interés
<p>https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-research/macroeconomic-models_en</p> <p>http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication12918_en.pdf</p>

Ficha 12	
Título de práctica	Marco Presupuestario a Medio Plazo de Países Bajos
Área	Macro Fiscal
Sub-área	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
País	Países Bajos
Tipo de Organismo	Instituto de Estudios Fiscales
Organismo	CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

Observaciones
<p>El Marco Presupuestario de Países Bajos, en sentido amplio es decir incluyendo sus reglas fiscales y su gobernanza fiscal, es generalmente considerado una buena práctica, sobre todo en lo relacionado con el proceso de adopción, basado en consenso político, y con el concurso de entidades independientes que proveen información técnico-financiera de carácter apolítico.</p> <p>En cuanto a las reglas fiscales, del MPMP de Países Bajos se destacan por las siguientes características. La regla de gasto se establece para 3 sectores (Gobierno Central, Seguridad Social, y Salud), los techos se establecen en términos reales. Los pagos de intereses y los ingresos no fiscales no se incluyen en el techo. Los ingresos no previstos no pueden ser usados para realizar gastos adicionales. Sin embargo, en principio se autoriza los incrementos de gasto si éstas se deben a medias de incremento de ingresos de carácter estructural.</p>

Links de interés
<p>https://www.cpb.nl/en</p> <p>Comisión Europea. The Dutch Budgetary Framework and the European Fiscal Rules. By Hauke Vierke and Maarten Masselink.</p> <p>https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/dutch-budgetary-framework-and-european-fiscal-rules_en</p>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 13	
Título de práctica	Marco Presupuestario a Medio Plazo de Francia
Área	Macro Fiscal
Sub-área	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
País	Francia
Tipo de Organismo	Instituto de Estudios Fiscales
Organismo	CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

Observaciones
<p>El marco fiscal francés tiene las siguientes reglas fiscales, que son de interés para la determinación del alcance y composición del gasto computable :</p> <p>En cuanto a las reglas para el monitoreo del gasto presupuestario, hay que destacar que el presupuesto maneja dos reglas: (i) la regla del volumen o de incremento real cero (2002), por la cual el presupuesto no puede crecer más que la inflación; (ii) la regla nominal o de cero incrementos (2011), que excluye los intereses de la deuda y las contribuciones pensionales de los funcionarios públicos.</p> <p>Hay además reglas adicionales como la del techo de contratación de funcionarios públicos y otro techo relativo al gasto fiscal, incluyendo un techo específico para créditos fiscales. También existe un techo de gasto para el gasto en Seguridad Social (salud). En el marco de la LPFP se realiza un plan financiero para 3 años de la seguridad social</p> <p>El MPMP francés es un buen ejemplo para aquellos países con un enfoque más rígido (legal) del proceso de programación presupuestaria, con límites establecidos a 3 años (respaldando el principio de anualidad presupuestaria) que incorporan distintas salvaguardias para su modificación.</p>

Links de interés
https://www.hcfp.fr/

Ficha 14	
Título de práctica	Marco Presupuestario a Mediano Plazo de Portugal
Área	Macro Fiscal
Sub-área	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
País	Portugal
Tipo de Organismo	Institución Fiscal Independiente
Organismo	Conselho das Finanças Públicas (CFP)

Observaciones
La experiencia de Portugal ofrece una visión actual de los mecanismos, y desafíos, de la generación de un Marco de Gasto integrado y su adaptación a un contexto legal determinado, que exige cambios y adaptación. También el nuevo MPMP es de nueva generación, con una vinculación fuerte a nivel de los Ministerio de línea que puede ser interesante.

Links de interés
http://www.cfp.pt/

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 15	
Título de práctica	La Autoridad Fiscal Independiente de España
Área	Macro Fiscal
Sub-área	Instituciones Fiscales Independientes
País	España
Tipo de Organismo	Institución Fiscal Independiente
Organismo	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF)

Observaciones
<p>La AIREF se sitúa en el primer puesto, que comparte con el Reino Unido (Office for Budget Responsibility), del ranking de robustez de las IFIs que publica la Comisión Europea.</p> <p>Es relevante destacar que AIREF puede ser un socio muy relevante para los países de América Latina, tanto desde el punto de vista organizacional como de ejemplo de generación de institucionalidad, así como en cuanto al conocimiento técnico y las herramientas metodológicas que maneja. Además, la AIREF presenta una especificidad de trabajo en un contexto de una organización administrativa altamente descentralizada que puede ser relevante para países con similar estructura, como México con quien la AIREF ya está colaborando.</p>

Links de interés
<p>http://www.airef.es/inicio</p> <p>http://www.oecd.org/gov/budgeting/review-of-the-independent-authority-for-fiscal-responsibility.htm</p>

Ficha 16	
Título de práctica	Institucionalidad del proceso de endoso de las previsiones del gobierno por parte de una autoridad fiscal
Área	Macro Fiscal
Sub-área	Instituciones Fiscales Independientes
País	Italia
Tipo de Organismo	Institución Fiscal Independiente
Organismo	Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)

Descripción de la práctica
<p>El proceso institucional seguido por la UPB italiana implica un proceso en dos pasos necesario para formalizar el endoso de las proyecciones macroeconómicas que sirven de base para los MPMP y el presupuesto anual. En el primer paso el UPB valida el escenario tendencial (non-policy change). En un segundo paso, se analiza el escenario real, que incluiría las nuevas medidas y sus impactos, que es enviado al UPB para su análisis. Existe evidencia sobre el impacto que han tenido las observaciones del UPB sobre ambos escenarios realizadas por la UPB, que han puesto de relevancia el excesivo optimismo de las previsiones.</p>

Observaciones
<p>El caso italiano es una buena práctica de institucionalidad del proceso de endoso de las previsiones del gobierno por parte de una Institución Fiscal Independiente, en este caso concreto una oficina parlamentaria (lo que en sí mismo es una particularidad)</p>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 17	
Título de práctica	Caja de Herramientas implementación del marco inclusivo BEPS
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Herramientas de diagnóstico
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Platform for Tax Collaboration

Observaciones
Existen una serie de herramientas o “cajas de herramientas” creadas para facilitar la comprensión de las medidas específicas del marco inclusivo y apoyar a los países en la implementación del paquete BEPS. Estas se han desarrollado en los temas relacionados con BEPS de mayor prioridad identificados por los países

Links de interés
http://www.oecd.org/ctp/platform-for-collaboration-on-tax.htm www.worldbank.org/en/programs/platform-for-tax-collaboration

Ficha 18	
Título de práctica	Estrategias de Ingreso a Medio Plazo (MTRS)
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Herramientas de diagnóstico
Tipo de Organismo	Organismo Internacional / Regional
Organismo	Fondo Monetario Internacional

Descripción de la práctica
<p>El especial valor de esta herramienta es que aporta los elementos necesarios para analizar la potencial reforma del sistema tributario de manera integral. Bajo un MTRS, se realizará una revisión cuidadosamente secuenciada del sistema impositivo y sus tres componentes centrales -la política tributaria, la administración tributaria y el marco legal-.</p> <p>Los principales componentes del MTRS serían cuatro componentes interrelacionados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La construcción de un consenso amplio dentro del país para objetivos de ingresos a mediano plazo (5-10 años) para financiar los gastos públicos necesarios. Este consenso debería tomar en consideración las implicaciones distributivas de las medidas a tomar con el objetivo de reducir la pobreza.; 2. Diseñar una reforma integral del sistema tributario, que abarque la política, la administración y el marco legal impositivo para lograr estos objetivos; 3. Comprometerse a un apoyo político sostenido y sostenido (dirigido por el gobierno) a la implementación de la estrategia a lo largo de varios años; 4. Asegurar la dotación adecuada de recursos internos y de donantes para apoyar la implementación

Observaciones
<p>Se trata de una iniciativa de la Plataforma de Colaboración en materia de Impuestos, integrada por el FMI, la OCDE, las Naciones Unidas y el Banco Mundial</p>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 19	
Título de práctica	Análisis de Políticas Fiscales de la OCDE
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Herramientas de diagnóstico
Tipo de Organismo	Organismo Internacional / Regional
Organismo	OCDE

Descripción de la práctica
La herramienta de Análisis de Políticas Fiscales de la OCDE tiene por objeto llevar a cabo evaluaciones independientes, exhaustivas y comparativas de los sistemas fiscales de los países miembros y no miembros de la OCDE, así como presentar recomendaciones concretas en relación con la reforma de la política fiscal de cada país. Mediante la evaluación comparativa de los sistemas tributarios de los países, y la identificación de reformas tributarias concretas hechas a la medida de cada país, el objetivo último de la publicación es mejorar el diseño de las políticas fiscales existentes y respaldar la adopción e implementación de nuevas reformas fiscales. La primera edición de esta serie, publicada en agosto de 2017, realizó en América Latina, con un análisis de Costa Rica

Observaciones
La OCDE desarrolla los Diagnósticos Tributarios por país que consisten en un análisis riguroso del contexto país, tanto económico como de política económica, que se aterrizan en unas recomendaciones específicas basadas en evidencia. En base a estos análisis, es posible por tanto identificar bien la demanda de un país, y diseñar una estratégica de apoyo específica

Links de interés
http://dx.doi.org/10.1787/9789264278608-es

Ficha 20	
Título de práctica	Herramienta de Evaluación de Diagnóstico de la Administración Tributaria (TADAT)
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Herramientas de diagnóstico
País	Mundo
Tipo de Organismo	Organismo Internacional / Regional
Organismo	Fondo Monetario Internacional

Descripción de la práctica

El objetivo de la Herramienta de Evaluación de Diagnóstico de la Administración Tributaria (TADAT) es brindar una manera estandarizada de evaluar la solidez de los componentes fundamentales del sistema de administración tributaria de un país y su nivel de madurez en el contexto de la buena práctica internacional.

Las evaluaciones TADAT son especialmente útiles para:

1. Identificar los puntos fuertes y débiles de la administración tributaria.
2. Facilitar una perspectiva común de la condición del sistema de administración tributaria entre todas las partes interesadas (por ejemplo, autoridades nacionales, organismos internacionales, países donantes y proveedores de asistencia técnica).
3. Definir un programa de reforma, incluidos los objetivos, prioridades, iniciativas y la secuencia de las implementaciones.
4. Facilitar la gestión y coordinación del apoyo externo para la implementación de reformas y conseguir una implementación más rápida y eficaz.
5. Controlar y evaluar los avances en materia de reforma mediante sucesivas evaluaciones posteriores realizadas cada 2 a 3 años.

La evaluación de estas áreas de desempeño se basa en 28 indicadores de alto nivel que se construyen en 1 a 4 dimensiones que en conjunto suman hasta 47 dimensiones de medición, convirtiendo a TADAT en una herramienta de diagnóstico integral. Para la evaluación de los indicadores se sigue el mismo enfoque que en la herramienta de diagnóstico del gasto público y rendición de cuentas financieras (GPRC, o PEFA por sus siglas en inglés) a efectos de facilitar las comparaciones en los casos en que se utilizan ambas herramientas.

Observaciones

TADAT es respaldado por socios e instituciones internacionales de desarrollo. Incluyen a la Comisión Europea, Alemania, Fondo Monetario Internacional (FMI), Japón, Países Bajos, Noruega, Suiza, Reino Unido y el Banco Mundial. Es gestionado por un Secretariado, que se encuentra físicamente en las dependencias centrales del Fondo Monetario Internacional en Washington DC

Links de interés

<http://www.tadat.org>
http://www.tadat.org/files/IMF_TADAT-FieldGuide_ES.pdf

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 21	
Título de práctica	Buenas Prácticas específicas Insituciones Fiscales Independientes
Área	Macro Fiscal
Sub-área	Instituciones Fiscales Independientes
País	Unión Eurorpea
Tipo de Organismo	Institución Fiscal Independiente
Organismo	Varios

Descripción de la práctica
<ol style="list-style-type: none"> 1. Alemania (BEIR): Asesoría y disponibilidad de estadísticas fiscales a nivel subnacional. 2. Irlanda (IFAC): Asesoría y disponibilidad de estadísticas fiscales relacionadas con el gasto en salud. 3. Estonia (EEFC): Análisis detallado del Marco Presupuestario a Mediano Plazo. 4. Portugal (CFP) Letonia (FDC): Cuantificación de impacto de políticas públicas. 5. Italia (UPB): Impacto del gasto fiscal (exenciones) 6. Francia (HCFP): Cálculo de las medidas excepcionales-puntuales (one-offs) en el marco del análisis del saldo estructural. 7. Reino Unido (OBR): Producción de una guía de acceso al público.

Links de interés
http://www.euifis.eu/eng/home

Ficha 22	
Título de práctica	Retos y oportunidades para la tributación de operaciones en el marco de la economía colaborativa: la perspectiva italiana.
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	Italia
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	L'Agencia delle Entrate

Descripción de la práctica
<p>En Italia existe un debate sobre la economía colaborativa, que ha llevado a realizar una propuesta legislativa que aborda todos los aspectos relevantes, que van desde los requisitos de acceso al mercado a la protección de los usuarios y, además, centrándose en ciertos asuntos relacionados con impuestos. Además, en el campo de arrendamiento a corto plazo, otra disposición reciente de la ley estableció una nueva sinergia entre plataformas y la Agencia Tributaria italiana para simplificar las obligaciones fiscales entre los proveedores de servicio. En el caso italiano, se han propuesto las siguientes medidas para algunos tipos de plataformas más habituales enmarcadas en la economía colaborativa:</p> <p>(i) Nueva regulación sobre la Renta/Alquileres de corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento voluntario: Cualquier individuo privado que alquile un bien inmueble por 30 días puede pagar una tasa fija del 21% • Retención: Obliga a los operadores intermediarios, incluidos los no residentes o los sitios de internet que recaudan los pagos por internet, a retener el 21% en concepto de impuesto. • Reporte: Obliga al mismo intermediario a reportar a las autoridades fiscales todas las rentas que están teniendo lugar. <p>(ii) Nueva regulación sobre los Establecimientos Permanentes y las relaciones con las Multinacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento voluntario: Proceso tendiente a identificar los Establecimientos Permanentes (EP) que quieran seguir un programa de cumplimiento cooperativo. • Deudas: En base a discusiones con la Agencia Tributaria, una Multinacional puede definir la deuda tributaria por los EP devengada en ejercicios anteriores. • Beneficios: Sanciones reducidas y exclusiones para ciertos delitos tributarios. <p>Como buena práctica, la Agencia Tributaria italiana dispone de una Dirección de Investigación Digital (Nucleo Investigazione Digitali NID) compuesto por expertos en nuevas tecnologías y juristas que apoya a los inspectores en análisis relacionados con nuevas tecnologías. El objetivo de la NID es crear una metodología para capacitar al personal no técnico, para realizar auditorías fiscales, recuperación de datos digitales en poco tiempo. El Proyecto ganó el premio anual de la Agencia Tributaria en 2015 por el valioso trabajo en equipo y aspectos de innovación</p>

Observaciones
<p>Para la administración italiana, los nuevos modelos de negocio llamados de economía colaborativa plantean desafíos y ofrecen oportunidades a diferentes niveles: para los operadores del mercado, para usuarios privados y para las instituciones, especialmente las administraciones tributarias. Para hacer frente a estos desafíos y oportunidades, la Comisión Europea ha publicado una guía en forma de Comunicación en 2016 que tiene como fin inspirar la legislación nacional de los países de la UE que regula la nueva área de negocios.</p>

Links de interés
<p>http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/portal/entrate/home</p>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 23	
Título de práctica	Impactos impositivos y opciones administrativas en la economía colaborativa
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	Reino Unido
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	HM Revenue & Customs

Observaciones
<p>La visión de la administración tributaria del Reino Unido sobre la “economía colaborativa” se basa la idea de que hay eficiencias que se pueden obtener del uso más intensivo de activos físicos que son “compartidos” a través de alquiler a corto plazo, en lugar de permanecer inactivos la mayor parte del tiempo, p.ej. con un gran número de automóviles privados ligeramente utilizados o con habitaciones desocupadas en viviendas privadas. La economía colaborativa (a efectos impositivos) implica el pago de un servicio, es decir, no consiste en regalar cosas a personas que no conoces (altruismo).</p>

Links de interés
<p>https://www.gov.uk/incomefrom-selling-services-online</p>

Ficha 24	
Título de práctica	Agencia Sueca de Administración Tributaria: Medidas de Gestión de Riesgo de incumplimiento
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	Suecia
Tipo de Organismo	Administración Tributaria

Descripción de la práctica
<p>En 2016, la Agencia Sueca de Administración Tributaria aumentó los recursos destinados a prevenir el fraude relacionado con el sistema de pago. Este programa de intervención temprana tiene como objetivo mapear, prevenir y detener los fraudes vinculados a los reembolsos / pagos directos e indirectos realizados por la AT, incluido el IVA, los créditos fiscales y otros pagos relacionados con la cuenta de impuestos. En cooperación con otras agencias de pago (por ejemplo, la Agencia Nacional de Seguros y la Agencia de Empleo Público de Suecia), las actividades de cumplimiento también se centrarán en el fraude relacionado con los sistemas pensionales y de bienestar.</p> <p>Los análisis realizados por la AT mostraron un aumento en los riesgos de fraude sistemático y organizado en esta área. Cada vez es más común que tales ataques ocurran en una variedad de sistemas de pago, tanto en agencias como dentro de la misma agencia. Dicha actividad generalmente involucra una combinación de diferentes delitos que afectan los sistemas de impuestos y bienestar, incluidos los delitos relacionados con la identidad. Como parte del programa, se evaluará su efectividad en la gestión de riesgos y las sinergias que se generen se aprovecharán en otras actividades generales de cumplimiento.</p>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 25	
Título de práctica	España: Foro de Grandes Empresas AEAT.
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	España
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Agencia Española de Administración Tributaria

Links de interés
http://www.agenciatributaria.es/ http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/_Segmentos_/Empresas_y_profesionales/Foro_Grandes_Empresas/Foro_Grandes_Empresas.shtml

Ficha 26	
Título de práctica	Medidas legislativas para el manejo de riesgos fiscales en grandes empresas.
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	Reino Unido
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	HM Revenue & Customs

Descripción de la práctica
<p>En virtud de esta legislación, las empresas con un volumen de negocios de más de 10 millones GBP o un mínimo de 20 empleados deben designar a un Oficial de Contabilidad Senior. Este oficial tiene el deber principal de garantizar y certificar que la compañía establece y mantiene los arreglos apropiados para permitir que las deudas tributarias se calculen con precisión en todos los aspectos materiales.</p> <p>Las empresas muy grandes, cuyo volumen de negocios en el año fiscal anterior fue superior a 200 millones GBP o cuyo balance general fue más de 2 mil millones GBP, están obligados a publicar su estrategia fiscal. La estrategia tributaria debe explicar los arreglos fiscales de la empresa, la actitud hacia la planificación fiscal, incluido el papel del asesoramiento externo, el nivel de riesgo y el enfoque para trabajar con los Ingresos y Aduanas (HMRC). La HMRC utiliza la información del Oficial de Contabilidad Senior y la estrategia tributaria en el proceso general de gestión de riesgos.</p>

Links de interés
<p>https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs</p>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 27	
Título de práctica	Programa de Grandes Patrimonios
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	Países Bajos
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Administración Tributaria y Aduanera de los Países Bajos (NTCA)

Descripción de la práctica
<p>En los Países Bajos, la Administración Tributaria y Aduanera de los Países Bajos (NTCA) supervisó más detalladamente desde mayo de 2014 la actividad fiscal de los Grandes Patrimonios a través de un programa específico llevado a cabo por un departamento específico para este segmento de contribuyentes. El enfoque de tratar con Grandes Patrimonios como un grupo designado se alinea bien con las recomendaciones de la OCDE. Este enfoque no solo se reconoce como apropiado y beneficioso para la propia administración tributaria, sino también para las personas cuyos asuntos se gestionan a través de las actividades del programa.</p> <p>El departamento de Grandes Patrimonios dedicado se encuentra dentro del segmento de grandes negocios de la AT de Países Bajos. Una razón importante para esto es que la práctica muestra que una gran cantidad de los grandes contribuyentes están fuertemente conectados con las grandes empresas. Esta disposición mejora la eficacia y la eficiencia administrativa y crea oportunidades para un tratamiento fiscal exhaustivo y especializado por parte de la AT, permitiendo que los grandes contribuyentes se administren utilizando el mismo modelo de cumplimiento cooperativo utilizado para las grandes empresas.</p>

Ficha 28	
Título de práctica	Herramientas de investigación y detección de riesgo de incumplimiento
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	España
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Agencia Española de Administración Tributaria

Descripción de la práctica
<p>Informes de consumo de electricidad: Se aprobó una medida legislativa mediante la cual se proporciona información a la AEAT por los proveedores de electricidad con respecto al consumo de electricidad real por propiedad. La información incluye el nombre de la persona responsable en el contrato de suministro. Se identifican inconsistencias entre la energía el consumo y las actividades económicas informadas, y estos datos se utilizan para detectar actividades no declaradas.</p> <p>Seguimiento del uso de billetes de euro de alto valor: Se implementó una medida para obtener información sobre los billetes de 500 euro enviados por el Banco de España a las oficinas bancarias. Luego se hacen consultas sobre los clientes que solicitaron los billetes de alto valor. Los resultados de estas consultas se utilizan para identificar a contribuyentes que se consideran de riesgo para consultas adicionales y posible inspección. Se ha probado una clara disminución en el uso de billetes de 500 euros para ocultar el ingreso, como lo demuestran los resultados de la auditoría luego de la introducción de la medida.</p>

Links de interés
http://www.agenciatributaria.es/

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 29	
Título de práctica	Nuevos requisitos de mantenimiento de registros: Libros Mayores del personal
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	Suecia
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Agencia Sueca de Administración Tributaria

Ficha 30	
Título de práctica	Nuevos controles de mantenimiento de registros sobre transacciones en efectivo: La industria del taxi
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	Países Bajos
Tipo de Organismo	Administración Tributaria

Descripción de la práctica
<p>El Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente introdujo una legislación que hace obligatorio el uso de una máquina de registro (taxímetro o contador) con placa certificada en los taxis. La máquina de registro registra cada viaje en taxi, incluyendo la distancia y el precio. Las especificaciones para este dispositivo se desarrollan en colaboración con las organizaciones interesadas y los desarrolladores de software. El objetivo de la legislación es mejorar el comportamiento de cumplimiento en el marco de la industria del taxi..</p>

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 31	
Título de práctica	Educación a potenciales contribuyentes - programa de educación en las escuelas
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	Austria
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Agencia Austriaca de Administración Tributaria

Descripción de la práctica
<p>Austria ha desarrollado un programa de educación en las escuelas basado en la constatación de que el comportamiento de cumplimiento puede establecerse mejor a nivel escolar, cuando existen menos influencias externas. En el marco de este programa, las escuelas de toda Austria recibirán visitas educativas de los funcionarios tributarios que se centrarán en proporcionar una conciencia básica de las futuras responsabilidades en materia de cumplimiento de impuestos y aduanas.</p>

Ficha 32	
Título de práctica	TRACFIN
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	Francia
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Dirección General de Finanzas Públicas (DGFIP)
Links de interés	
https://www.economie.gouv.fr/tracfin/accueil-tracfin https://www.economie.gouv.fr/files/tracfin_septembre2016_fr.pdf	

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 33	
Título de práctica	Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude fiscal, laboral y de Seguridad Social
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	España
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Agencia Española de Administración Tributaria

Descripción de la práctica
<p>Este plan, aprobado por el Consejo de Ministros en 2010, es un esfuerzo de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), la Inspección del Trabajo y la Seguridad Social, y la Tesorería General de la Seguridad Social. El plan alinea las tres organizaciones para prevenir y tratar el incumplimiento en la economía sumergida y con respecto al trabajo no declarado. Su objetivo es abordar conjuntamente los problemas de incumplimiento a través de la promoción del cumplimiento voluntario, la detección del riesgo de incumplimiento y la aplicación de la ley donde se descubra el fraude.</p> <p>El plan se basa en el uso de tres instrumentos: 1) compartir información entre las tres organizaciones; 2) diseño y conducción de actividades conjuntas; y 3) coordinar acciones para recaudar impuestos y seguridad social</p>

Links de interés
http://www.agenciatributaria.es/

Ficha 34	
Título de práctica	Suministro inmediato de información del IVA (SII)
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	España
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Agencia Española de Administración Tributaria

Descripción de la práctica
<p>El SII es un sistema de gestión del impuesto sobre el Valor Añadido basado en la llevanza de los Libros Registro del Impuesto a través de la Sede electrónica de la AEAT mediante el suministro cuasi inmediato -con solo 4 días de retraso- de los registros de facturación. Las empresas remiten a la AEAT los detalles de facturación vía electrónica (mediante servicios web basados en el intercambio de mensajes XML, o en su caso, mediante la utilización de un formulario web) Los contribuyentes no deben enviar las facturas sino los datos. El SII es una mejora sustancial en la relación de comunicación entre la Administración y el contribuyente, puesto que va a permitir tener una relación bidireccional, automatizada e instantánea. A su vez se configura como una novedosa herramienta, tanto de asistencia al contribuyente, como de mejora y eficiencia en el control tributario ya que la administración dispondrá de mucha más información que puede interpretar. El SII es una herramienta de inteligencia tributaria y dirigido a un colectivo específico, que en el caso español es el integrado por todos aquellos sujetos pasivos cuya obligación de autoliquidar el Impuesto sobre el Valor Añadido sea mensual, es decir, entre otros las grandes empresas con una facturación superior a 6 millones de €. El SII incide sobre unos 63.000 contribuyentes que representan aproximadamente el 80 por 100 del total de la facturación empresarial en España.</p> <p>Ventajas del sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de información de calidad en un breve periodo de tiempo. • Se agilizan los trámites para los contribuyentes (servicio al contribuyente) al eliminarse ciertos trámites vía la tramitación electrónica (suprimiendo la obligatoriedad de presentar facturas, modelos, etc.). • Reducción de los plazos de realización de las devoluciones, al disponer la AEAT de la información en tiempo casi real y de mayor detalle sobre las operaciones.

Links de interés
http://www.agenciatributaria.es/

ESTUDIO DE ACTORES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ficha 35	
Título de práctica	Sistemas de Inteligencia Fiscal
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Cumplimiento
País	España
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Agencia Española de Administración Tributaria

Descripción de la práctica
<p>HERMES. Esta herramienta de inteligencia empresarial (BI) que permite realizar análisis de riesgos, y que se alimenta de la información existente del sistema ZUJAR . HERMES es un sistema global que agrupa y centraliza todos los análisis de riesgos de la Agencia, que se gestionan ahora mediante una herramienta integral. La herramienta valora el riesgo, sirve como gestor de minería de datos y permite hacer estudios de cumplimiento. Dota a la AEAT de elementos para realizar políticas más selectivas de inspección y favorecen el cumplimiento voluntario. Por ejemplo, con estos sistemas la información que maneja la AEAT es casi inmediata, con lo que se puede utilizar para valorar, por ejemplo, la eficacia de las campañas tributarias.</p> <p>Control Integral de Patrimonios: Es una herramienta de inteligencia fiscal que permite a la Agencia realizar una trazabilidad total de la propiedad de los bienes, no solo los titulares personas físicas sino también a través de la titularidad de personas jurídicas e incluso en función de las participaciones en empresas tenedoras de inmuebles.</p>

Links de interés
http://www.agenciatributaria.es/

Ficha 36	
Título de práctica	Servicios de Atención al Contribuyente
Área	Política Administración Tributaria
Sub-área	Servicios de Atención al Contribuyente
País	España
Tipo de Organismo	Administración Tributaria
Organismo	Agencia Española de Administración Tributaria

Descripción de la práctica
<p>Renta Web: Es el servicio de ayuda para tramitar y presentar la declaración del Impuesto de la Renta, que sustituye al anterior sistema PADRE. Actualmente el contribuyente accede directamente al servidor de la AEAT y añade cualquier dato o renta, de forma que puede tramitar fácilmente su borrador/declaración para todo tipo de rentas. Ya no es necesario descargar ni instalar ningún programa, y se puede utilizar en diferentes dispositivos simultáneamente. El sistema Renta Web permite confeccionar la declaración de forma sencilla a todos los contribuyentes, porque permite la descarga de rentas procedentes de cualquier naturaleza e incorporar las que no se encuentren en poder de la Administración.</p> <p>ATENEO: Es un sistema para la organización de oficinas de administración tributarias, de gestión y optimización de procesos. Es una aplicación para la asistencia al servicio de atención al usuario adaptable a diferentes entornos de trabajo, mediante un uso eficaz y flexible de la gestión de colas y obtención de información relativa a la actividad. Permite mejorar tanto la satisfacción y comodidad de los usuarios como del personal involucrado en su atención, proporcionando herramientas de análisis y control del servicio. La aplicación puede ser utilizada en todo tipo de organizaciones, pudiendo ser adaptada mediante configuración a las necesidades existentes. El sistema está en código abierto , y la AEAT ha compartido experiencias con las administraciones de Nicaragua o Cuba.</p> <p>Código Seguro de Verificación (CSV): La AEAT ofrece una aplicación que permite cotejar documentos y así comprobar la autenticidad e integridad de un documento perteneciente a la gestión documental de la AEAT a través del CSV. Cada documento administrativo emitido por la AEAT lleva impreso en el pie de su primera hoja el CSV. Se puede conocer la autenticidad de dicho documento en la web de la AEAT.</p> <p>Dirección electrónica habilitada : La AEAT dispone de un servicio en internet que consiste en ofrecer la posibilidad de recibir notificaciones y comunicaciones administrativas por medios telemáticos en una Dirección Electrónica Habilitada (DEH) para toda la Administración General del Estado.</p>

Links de interés
http://www.agenciatributaria.es/

Referencias

- ⁱ Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, Éditions OCDE, Paris.<http://dx.doi.org/9789264266391-es>
- Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia / Carlos Pimenta y Mario Pessoa, editores (BID) 2016
- Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe / Jorge Kaufmann, M. Sanginés, (BID) 2015
- ECD/IDB/CIAT (2016), Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>
- ⁱⁱ OCDE (2015) Prudent Debt targets and Fiscal Frameworks OECD economic Policy paper July 2015 No. 15 (Falliou, Fall Debbie Bloch, Jean-Marc Fournier, Peter Hoeller)
- ⁱⁱⁱ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo medidas destinadas a realizar la UEM COM/2015/0600
- ^{iv} IMF (2009), "Fiscal Rules-Anchoring expectations for sustainable public finances", IMF,
- ^v https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en
- ^{vi} Eur-Lex :32011R1173 / Eur-Lex :32011R1174 /Eur-Lex :32011R1175 /Eur-Lex :32011R1176 /Eur-Lex :32011R1177/ Directiva. Eur-Lex :32011L0085
- ^{vii} <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG>
- ^{viii} Eur-Lex 472/2013 y 473/2013
- ^{ix} Boletín Económico, marzo 2016. Los mecanismos de supervisión presupuestaria de la UE Pilar García Perea y Esther Gordo.
- ^x National Expenditure Rules – Why, How and When. Joaquim Ayuso-i-Casals. Economic Papers 473 December 2012
- ^{xi} OECD (2013), "Medium-term expenditure frameworks", in Government at a Glance 2013, OECD Publishing, Paris
- ^{xii} European Commission (2007), "How to stick to medium-term budgetary plans" chapter in "Public Finances in EMU"
- ^{xiii} IMF (2013), "Public Financial Management and Its Emerging Architecture", editors M. Cangiano, T. Curristine and M. Lazare
- ^{xiv} OECD (2014), Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, OECD Publishing, Paris.
- ^{xv} 2012 OECD Survey on Budgeting Practices and Procedures
- ^{xvi} <http://dx.doi.org/10.1787/888932942184>
- ^{xvii} Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States. Monika Sherwood. DISCUSSION Paper 021 | December 2015. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- ^{xviii} Evaluating Fiscal Performance in Latin America and the Caribbean: Structural Balance Estimates from an Original Dataset. Hacienda Pública Española / Review of Public Economics, 219-(4/2016): 67-92. 2016, Instituto de Estudios Fiscales
- ^{xix} https://ec.europa.eu/info/publications/medium-term-budgetary-frameworks-database_en
- ^{xx} Comisión Europea. The Dutch Budgetary Framework and the European Fiscal Rules. By Hauke Vierke and Maarten Mas-selink.
- ^{xxi} European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. "Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years". 2017
- ^{xxii} Blog. Recaudando Bienestar. Rodrigo Suescun "¿Pueden los consejos fiscales prevenir la próxima crisis fiscal en América Latina?"
- ^{xxiii} IMF Working Paper 2016. Fiscal Affairs Department. Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness. Roel W.M.J. Beetsma and Xavier Debrun.

- ^{xxiv} IFN Working Paper No. 1076, 2015 The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration. Lars Calmfors
- ^{xxv} Designing effective independent fiscal institutions Lisa von Trapp and Scherie Nicol
- ^{xxvi} European Commission. Directorate General Economic and Financial Affairs. Nota al atención del Eurogrupo “Quality of public finance spending reviews for smarter expenditure allocation in the euro area” Ref. Ares (2016)4994801 - 05/09/2016
- ^{xxvii} OECD (2017), Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en
- ^{xxviii} Relación o Cumplimiento Cooperativo Tributario: Su realidad actual en Países Miembros del CIAT de América Latina, Caribe, África y Asia. © Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT, 2015 ISSN: 2219-780X
- ^{xxix} Information note: Forum on Tax Administration: SME Compliance Sub-Group “Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy” January 2012
- ^{xxx} Nota informativa el marco inclusivo para la implementación de las medidas BEPS. OCDE Marzo 2016
- ^{xxxi} OCDE. Inclusive Framework on BEPS Progress report July 2016-June 2017
- ^{xxxii} OECD (2017), Análisis de políticas fiscales de la OCDE: Costa Rica 2017, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278608-es>
- ^{xxxiii} OECD (2017), Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en
- ^{xxxiv} OECD (2017), Tax Policy Reforms 2017: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279919-en>
- ^{xxxv} Tax Policies in the European Union. 2016. Directorate-General Taxation and Customs Union. European Commission. Directorate-General Taxation and Customs Union
- ^{xxxvi} OECD (2016), Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256439-en>
- ^{xxxvii} <http://www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.htm>
- ^{xxxviii} OECD (2016), Advanced Analytics for Better Tax Administration: Putting Data to Work, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256453-en>
- ^{xxxix} OECD (2010), Choosing a Broad Base - Low Rate Approach to Taxation, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091320-en>
- ^{xl} OECD (2016), Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2016-en>
- ^{xli} Brys, B., et al. (2016), “Tax Design for Inclusive Economic Growth”, OECD Taxation Working Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>
- ^{xlii} The use of tax expenditures in times of fiscal consolidation Economic Papers 523 | July 2014 Economic and Financial Affairs. Lovise Bauger

EUROSOCIAL es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 10 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.

Consortio liderado por

