



La Economía Política de las Reformas Impositivas Recientes en América Latina

Centro Internacional de Académicos Woodrow Wilson, Washington DC, EUA

Marcelo Bergman (Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina)

James Mahon (Williams College, Massachusetts, EUA)

Resumen Ejecutivo

En los últimos dos años, con el apoyo de las Fundaciones Tinker y Ford, el Centro Woodrow Wilson ha llevado a cabo una reseña de la economía política de las reformas fiscales contemporáneas en América Latina, que ya ha producido los primeros trabajos.¹ En este breve resumen se presentan algunas primeras conclusiones, tanto de los trabajos hechos durante la última etapa del proyecto, como de la conferencia que se realizó en México en coordinación con la CEPAL.

Antecedentes. Primero, el neoliberalismo en América Latina no ha generado una merma en los ingresos tributarios. En promedio, la región ha incrementado más su presión fiscal que cualquier otra región del planeta. Varios gobiernos conservadores aumentaron impuestos, mientras que los “populistas” se apoyaron más en las rentas de los recursos naturales. Segundo, a pesar de la alta desigualdad y los avances de la democracia en la región, no se ha visto un aumento importante en la progresividad de los sistemas fiscales.

El debate. En la última década se abrió un debate entre los que abogan por la progresividad del sistema impositivo y los que priorizan la recaudación efectiva. Los primeros sostienen que los gobiernos de la región han quedado rezagados con respecto a los ingresos que perciben en concepto de impuestos sobre la renta de personas físicas y sobre la propiedad. Los segundos insisten que en los grandes estados de bienestar en el mundo, el gasto es mucho más redistributivo que los impuestos y que un enfoque recaudatorio es políticamente más sostenible. Esto a pesar de que la tarea de recaudar más y mejor ha sido deficitaria en algunos países, como por ejemplo México. En cambio, quienes impulsan regímenes progresivos rechazan esta tesis, citando una lección de la experiencia reciente de América Latina: un buen gasto público enfocado en los pobres ha resultado casi tan difícil, en la práctica, como gravar a los ricos. De todas maneras, en los últimos años se observa una mayor confluencia entre ambas perspectivas, como lo muestra un libro reciente del BID (Corbacho, Freites y Lora, 2013).

Las reformas y sus marcos políticos. Las condiciones políticas tienen una gran incidencia en el tipo de reformas que se producen, ya sean recaudatorias o progresivas. Por ejemplo, la reforma progresiva de 2006 en Uruguay, fue promulgada por una cohesiva coalición de izquierda, con mayoría en la legislatura, y sin ninguna crisis económica ni de ingresos inminente. Dos reformas de tipo recaudatorias marcan un perfil distinto. Tanto en la República Dominicana como en Guatemala, los gobiernos de centro-derecha aprobaron reformas al tomar el poder en medio de una crisis de

¹ Estos se pueden encontrar en <http://www.wilsoncenter.org/publication-series/taxation>

seguridad (Guatemala) y gran déficit fiscal (ambos). Otros dos países han tenido reformas menores que son difíciles de clasificar. En Colombia, la reforma de diciembre de 2012 representa un ajuste a favor de las empresas intensivas en la mano de obra, con una reducción de la nómina suplida por un nuevo impuesto a las empresas, y una simplificación del IVA. Brasil, con los mayores ingresos tributarios de la región, ha fallado en todos los intentos recientes de racionalizar la distribución en el peso de los impuestos. Finalmente, en los países que abordarán próximamente las reformas, se observa un contraste interesante. En Chile, una reforma progresiva sería más probable si, como se espera, la coalición de izquierda obtiene mayoría en el Congreso de la mano de Bachelet. En México, que ha fracasado reiteradamente en aprobar reformas importantes, el actual gobierno enfatiza los fines sociales de su propuesta, mientras que minimiza, por razones coyunturales de orden económico y político, la tarea recaudadora.

En resumen, las reformas recaudatorias son más probables bajo gobiernos recién electos de derecha y centro, que heredan condiciones de déficit de ingresos y crisis de orden público. También podemos especular que las reformas progresivas exitosas surgen de coaliciones de izquierda moderna con bastante control de los poderes, y sin necesidades apremiantes de ingresos.

Tácticas políticas. Las experiencias recientes también ofrecen algunas lecciones tácticas.

1. Gasto y beneficios. La vinculación entre la tributación y el gasto público es fundamental. Hay que darle más transparencia y eficiencia al gasto, y se debe rendir cuentas más regular y públicamente, para alentar la confianza de los contribuyentes. Así los gobiernos pueden obtener mayor respaldo si comunican mejor lo que se va a obtener con los ingresos adicionales, sobre todo en bienes públicos (Chile, Colombia, México, Brasil).

2. Evasión y equidad. Son muy importantes las reformas para fortalecer la capacidad técnica y jurídica de la autoridad tributaria. Esto se hace en aras de la equidad horizontal, pero dado que la evasión es mayor en los ingresos de capital, el esfuerzo anti-evasión también promueve la equidad vertical (Guatemala, RD).

3. Información oportuna. Cualquier reforma trae riesgos que no son fácilmente calculables. Esto produce un sesgo hacia el *status quo* entre los contribuyentes. Por eso conviene introducir estimaciones bien hechas acerca de la incidencia de las reformas, sobre todo para la clase media que paga el IRPF sin mayor evasión a través de las retenciones sobre los salarios en el sector formal (Uruguay).

4. Publicidad y equidad. Antes de negociar los llamados gastos tributarios, conviene publicar estimaciones del costo que genera en términos de impuestos que pagan los demás contribuyentes. Si no es factible abolir las exenciones sectoriales, sería propicio introducir límites en la cantidad total de exenciones obtenidas por cada contribuyente, siguiendo la estructura del IMAN colombiano, evitando así la necesidad de enfrentarse a quienes se benefician de estos “derechos adquiridos” (Uruguay, Colombia, RD).

5. Vincular la abolición de exenciones populares a la compensación. Para recaudar más, algunos abogan por el IVA sin exenciones, pero esta medida se percibe como regresiva y antipopular. El “IVA personalizado” (Barreix, Bes, y Roca 2010) permite la compensación a los hogares más pobres en una manera más eficiente, compartiendo las tecnologías de los programas de transferencias condicionadas.

México en el contexto regional. Los analistas han analizado varios factores para explicar el nivel relativamente bajo de los ingresos tributarios en México. Entre los estructurales, se destacan el petróleo, que reduce el esfuerzo impositivo y socava la relación entre causantes y estado; y la frontera norte, que facilita la fuga de capitales y los cambios de domicilio fiscal (Elizondo 2013). Hay factores institucionales, como el federalismo, que desvincula los gastos federativos de los ingresos nacionales; y los altos costos de transacción en el Congreso desde 2000 (Elizondo 2013; Magar *et al.* 2009). Otros apuntan a la histórica cohesión y autonomía del empresariado mexicano frente a los intentos de subir los ingresos públicos (Ondetti 2013). Y finalmente, se refiere a las percepciones públicas acerca del dispendio en el gasto y su carácter regresivo (Elizondo 2013) o que los impuestos son injustos para los pobres (Magar *et al.* 2009).

A grandes rasgos, los participantes en la conferencia CEPAL/ Centro Wilson destacaron diversos temas en relación a la reforma propuesta por el actual gobierno. Primero, todos la calificaron como tibia, y para algunos representa una oportunidad perdida. Segundo, los panelistas destacaron que no se observa ningún esfuerzo de transparentar y racionalizar el gasto, lo que según nuestro trabajo habría sido muy valioso, sobre todo antes de sumar

nuevos compromisos. Tercero, algunos panelistas hicieron notar evidencias de una falta de previsión en cuanto los efectos económicos de algunos aspectos de la propuesta. Como resultado la reforma aumenta el déficit fiscal y parece destinada a incrementar la deuda pública a niveles con costos financieros onerosos para el futuro del país.

Bibliografía

- Barreix, A., Bes, M., y Roca, J. (2010) "El IVA Personalizado: Aumentando la Recaudación y Compensando a los más Pobres," BID/ EUrosocial (julio).
- Corbacho, A., Freitas C., V., y Lora, E., eds. (2013) *More than Revenue: Taxation as Development Tool*, Washington, DC: Interamerican Development Bank.
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2013) "Gastar Mejor y de Forma Más Progresiva, para Poder Recaudar Más: El Caso de México," Wilson Center, Washington DC (abril).
- Magar, E., Romero, V., y Timmons, J. (2009) "The Political Economy of Fiscal Reforms in Latin America: Mexico," Background paper for Interamerican Development Bank, available at <http://ssrn.com/abstract=1963863>.
- Ondetti, G. (2013), "Elite Resistance and the Magnitude of the Tax Burden in Latin America," prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL (29 ago. – 1 sept.).