



La Realidad Fiscal

Módulo 2 – Política
tributaria: suficiencia,
distribución y eficiencia



**Director del curso**

Eduardo Lora

Coordinador del curso

Carlos Gerardo Molina

Autor del módulo

Eduardo Lora



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es titular de todos los derechos de autor sobre la versión original de esta obra. El uso, transformación, reproducción, distribución y comunicación total o parcial de esta obra puede ser autorizado por el BID bajo los términos de una licencia, los cuales pueden consultarse en el siguiente enlace electrónico <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36550852>. Para los efectos de la licencia dicho enlace electrónico constituye el URI (Identificador Uniforme de Recurso). Esta licencia contiene restricciones y limitaciones de responsabilidad. Para el otorgamiento de la licencia se requiere, en todo caso, de un acuerdo escrito y firmado entre el BID y el licenciatario que incorpore los términos que aparecen en el enlace electrónico antes indicado. Para más información sírvase escribir a RID-INDES@iadb.org

Nota: Las opiniones incluidas en los contenidos corresponden a los autores de los mismos y no reflejan necesariamente la opinión del Banco y del INDES.

Índice

Introducción	4
Las Estructuras Tributarias de América Latina	7
El potencial redistributivo de los impuestos	11
La complejidad de los sistemas tributarios.....	14
La política de la política tributaria	17
Fuentes y lecturas recomendadas.....	24

Objetivos de Aprendizaje

- Conocer las características de los sistemas tributarios de América Latina y establecer líneas de conexión históricas de los mismos.
- Identificar las limitantes políticas que enfrentan las reformas tributarias en la región.
- Analizar los retos de los sistemas tributarios latinoamericanos.

Preguntas para Activar Conocimientos Previos

- ¿Qué conoce sobre el sistema tributario de su país?
- ¿Podría establecer la diferencia entre impuestos directos e indirectos?
- ¿Puede poner un ejemplo que explique la diferencia entre impuestos regresivos y progresivos?
- ¿Sabe qué elementos o factores definen un sistema tributario?

Introducción

Aunque en América Latina se han dado grandes avances institucionales y políticos que han permitido disciplinar la política fiscal, los sistemas tributarios presentan muchas deficiencias. A pesar de numerosas reformas tributarias desde comienzos de la década de 1990, las recaudaciones tributarias apenas han aumentado como proporción del PIB y en muchos países no son suficientes para atender a las necesidades más básicas de gasto público. La forma como se recaudan los impuestos es percibida por grandes segmentos de la población como inequitativa pues individuos con niveles de ingreso (o riqueza) semejante pueden ser gravados de manera muy distinta y porque quienes tienen más no siempre pagan proporcionalmente más impuestos. Y puesto que hay mucha diferenciación en el tratamiento tributario entre actividades y entre sectores económicos, las consideraciones tributarias interfieren demasiado en las decisiones económicas. Por consiguiente, los sistemas tributarios latinoamericanos enfrentan retos de *suficiencia* –recaudar más—, *distribución* –recaudar en forma más equitativa—, y *eficiencia* –recaudar en forma menos distorsionante desde el punto de vista de la actividad productiva.

Sistemas Tributarios Latinoamericanos

RETOS:

1. **Suficiencia:**
Recaudar más
2. **Distribución:**
Recaudar equitativamente
3. **Eficiencia:**
Recaudar sin distorsiones

Estos tres retos, que están estrechamente relacionados entre sí, no son asunto nuevo. La incapacidad de los Estados latinoamericanos para recaudar impuestos tiene raíces ancestrales y es considerada por destacados historiadores como una de las razones fundamentales de la arraigada concentración del ingreso y del lento progreso social y económico de la región. Debido a la concentración del poder político y de la propiedad de la tierra y otros medios de producción, los tributos

considerados más progresivos, como los impuestos a los ingresos y propiedades de las personas, han enfrentado la resistencia de las élites y rara vez han generado importantes recursos fiscales. Hasta la década de 1980, los gravámenes al comercio internacional y a unos pocos bienes de consumo aportaban una parte sustancial de los ingresos. El impuesto al valor agregado (IVA), que se generalizó en la región en la década de 1990, compensó las reducciones que tuvieron los aranceles a las importaciones, decretadas en su mayoría unilateralmente por los gobiernos para facilitar el comercio internacional, estimular la competencia con las producciones domésticas y atraer inversión extranjera. La dificultad para recaudar impuestos ha inducido a los gobiernos en ocasiones a financiarse mediante emisión monetaria, es decir pidiéndole préstamos sin respaldo al banco central. En la medida en que la emisión monetaria responde a la ampliación de la actividad económica, el gobierno puede apropiarse de estos recursos de “señoreaje”, sin generar aumentos de precios. Pero cuando la emisión excede la demanda de dinero, se traduce en inflación, da origen al “impuesto inflacionario”, es decir la pérdida de valor real del dinero en circulación.¹

Las principales barreras para el mejoramiento de los sistemas tributarios latinoamericanos en la actualidad no son de naturaleza técnica, sino más bien política. El principal desafío consiste en entender y mejorar los procesos de discusión y negociación de las reformas fiscales para conseguir la incorporación a la tributación en condiciones de equidad horizontal y vertical a todos los grandes grupos sociales y económicos.

¹ El “señoreaje” o “impuesto inflacionario” no siempre es transferido al gobierno. Si la emisión monetaria se origina, por ejemplo, en créditos que el Banco Central le concede a los bancos, son ellos o sus clientes quienes se benefician.

Recuadro 1. Algunos conceptos tributarios básicos

Impuestos directos son los que gravan los ingresos de las personas o de las empresas, como el impuesto a la renta o a las ganancias.

Impuestos indirectos son los que gravan a los bienes y servicios (y, por lo tanto, solo en forma "indirecta" a las personas, sus propiedades o empresas). Los impuestos a las ventas o el impuesto al valor agregado son impuestos indirectos.

El IVA (impuesto al valor agregado) es un impuesto a cada una de las etapas de producción de un bien o servicio. Opera acreditándole al productor de un bien (en el momento de vender dicho bien) el impuesto pagado por los proveedores de los insumos utilizados en su producción. De esta forma, en cada etapa de la producción se paga solamente el impuesto por el valor agregado en esa etapa. Se considera el impuesto menos distorsionante para la actividad productiva porque, si se aplica con una tasa uniforme, todos los sectores productivos y todos los bienes quedan gravados igual.

La tasa de tributación es el porcentaje o alícuota que, en principio, debe pagarse sobre una base tributaria. Por ejemplo, con una tasa de tributación del 10%, el IVA aplicado a la base de todos los bienes y servicios producidos debe generar una recaudación tributaria del 10% del PIB. En la práctica, sin embargo, dicha recaudación tributaria será menos (típicamente del 5% del PIB) porque algunos bienes son excluidos de la base (los alimentos no procesados, por ejemplo) y o porque se conceden excepciones o tratamientos especiales a algunos bienes o a algunos productores (por ejemplo, un sistema simplificado de pagos del IVA para las microempresas).

Los gastos tributarios son los ingresos tributarios sacrificados por cuenta de esas exclusiones, excepciones y tratamientos especiales (casi ningún país los cuantifica).


La tasa máxima (marginal) del impuesto a la renta de las personas es la tasa más alta de tributación que se aplica a los ingresos personales que superan un cierto umbral.

La carga tributaria es la suma de todas las recaudaciones tributarias, expresada usualmente como porcentaje del PIB.

La equidad horizontal de un impuesto consiste en que paguen igual individuos que tienen ingresos (o propiedades) semejantes. La **equidad vertical** consiste en que paguen más quienes tienen más ingresos (o propiedades). Cuando un impuesto grava *proporcionalmente más* a quien tiene más ingresos o propiedades, se dice que es **progresivo**.

Las Estructuras Tributarias de América Latina

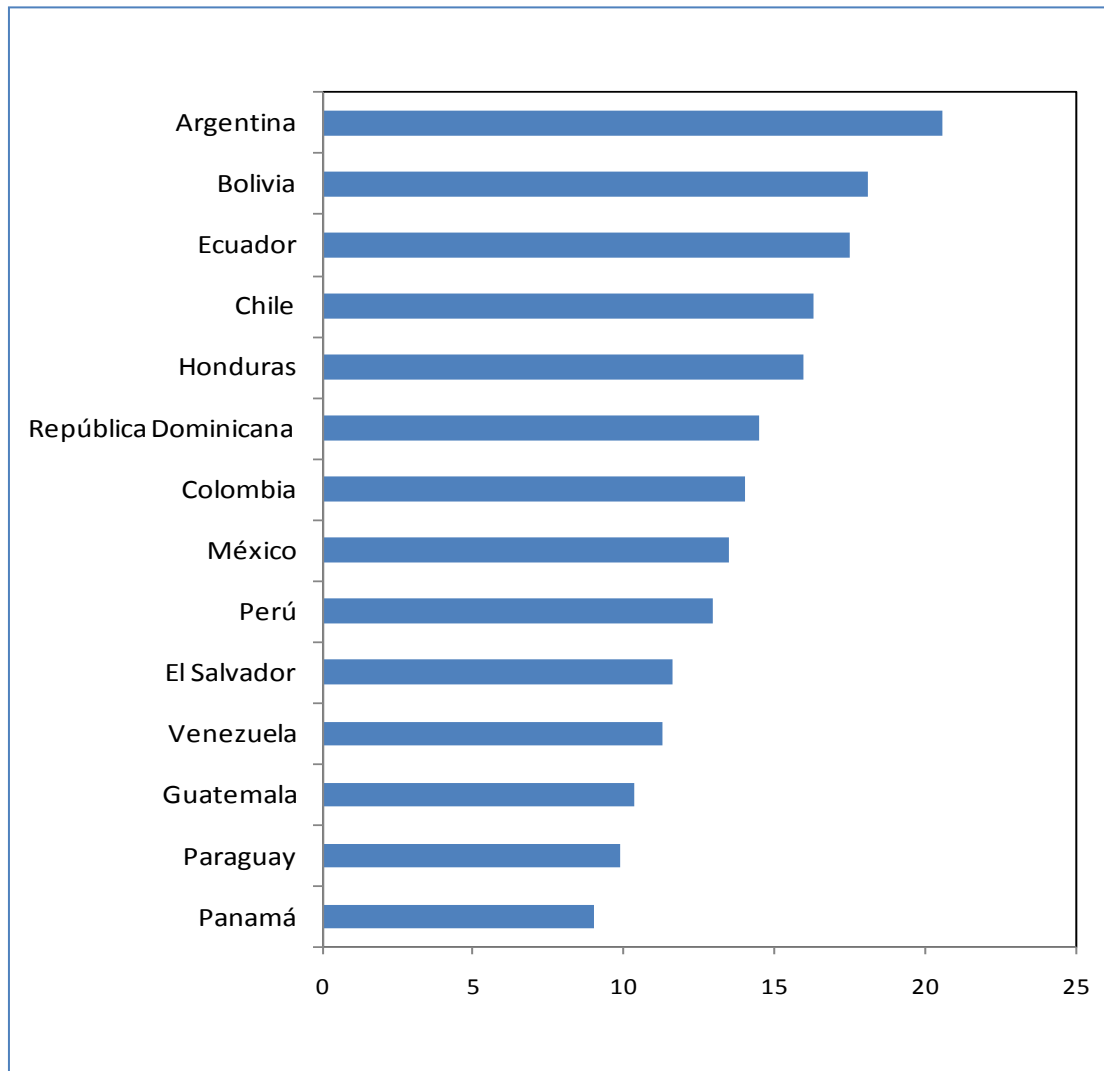
En una región tan diversa como América Latina, toda generalización es disputable. Sin embargo, hay varios rasgos de las estructuras tributarias que son bastante comunes a la mayoría de países:

 **Cargas tributarias bajas.** En promedio, la recaudación tributaria (sin incluir contribuciones a la seguridad social) es 16,3% del PIB², prácticamente lo mismo que a mediados de la década de 1980(15,2%), a pesar de numerosas reformas (más de cuatro en promedio por país entre 1990 y 2005). Las cargas tributarias en América Latina están por debajo de los patrones mundiales: para los niveles de desarrollo económico de los países, deberían estar en promedio en 23% del PIB, aproximadamente. Brasil y Argentina, con cargas tributarias de 21% y 18% son los dos países con mayores recaudaciones; Guatemala, Panamá y Paraguay, con cargas de 10% del PIB aproximadamente, son los países con menor carga tributaria (Gráfico 1).

² A menos que se indique otra cosa, todas las cifras de este módulo se refieren a los países latinoamericanos para 2003. El lector interesado puede encontrar fuentes más detalladas en los estudios utilizados como base para este módulo que se mencionan al final.

Gráfico 1. Cargas tributarias, 2003

(Porcentaje del PIB)



Fuente: cálculos basados en datos de las oficinas de estadística de cada país.

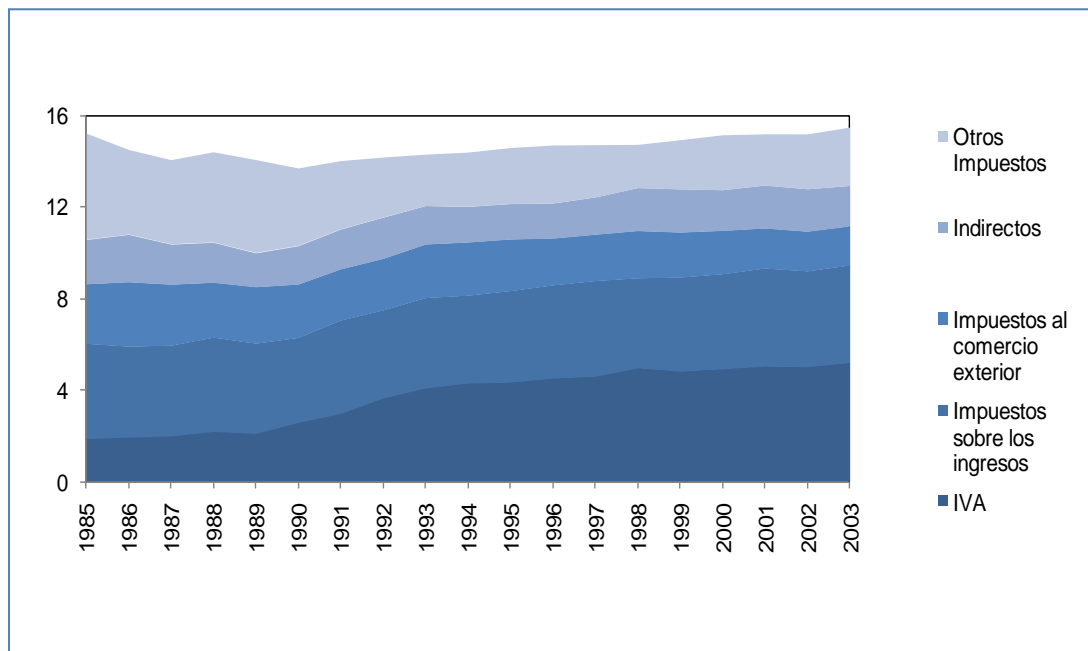


Estructuras tributarias crecientemente sesgadas hacia el

IVA. Mientras que las recaudaciones por impuestos directos (a las personas y a las empresas) han estado en promedio en torno al 4% del PIB desde mediados de la década de 1980 (y están 3,5 puntos porcentuales por debajo del patrón mundial), las recaudaciones del impuesto al valor agregado, IVA, pasaron de 2,1% del PIB a fines de la década de 1980 a 5% (Gráfico 2).

Gráfico 2. Cargas tributarias por tipo de impuesto

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos basados en el [Government Finance Statistics](#) y en las consultas del [artículo IV](#) del [FMI](#) para 1985-1989. Para 1990-2003, las oficinas de estadística de cada país. Están incluidos 16 países de América Latina y dos del Caribe (Jamaica y Trinidad y Tobago cuyos datos son de las consultas del [artículo IV](#) del [FMI](#) y de los informes "Recent Economic Developments").

➡ **Impuestos personales muy progresivos en el papel, no en la práctica.** A mediados de la década de 1980, las tasas (máximas) del impuesto al ingreso de las personas eran en promedio 50%. Dos décadas más tarde eran de menos de 30%, implicando una menor progresividad. El ingreso mínimo gravado a esas tasas aumentó considerablemente (de 60% del ingreso per cápita a mediados de la década de 1980 a 230% dos décadas después), tratando de compensar la pérdida de progresividad. Sin embargo, ni antes ni ahora, los impuestos a las personas representan una proporción importante de la recaudación, debido a muchas otras exenciones, a prácticas deficientes de administración tributaria y a franca evasión. Los impuestos a la propiedad o a las herencias tampoco generan recaudaciones de importancia. Los impuestos a las empresas generan la mayor parte de los impuestos directos, pero son muy distorsionantes.

➡ **Numerosas excepciones y tratamientos especiales.** Las bases tributarias son erosionadas por la concesión de excepciones y tratamientos especiales a ciertos ingresos, sectores, o bienes. Como resultado, los sistemas tributarios son muy complejos, poco neutrales (en el sentido de que interfieren en las decisiones sobre dónde, cómo y en qué invertir), y de baja productividad (es decir, que recaudan muy poco para las tasas de tributación establecidas).

➡ **Importantes fuentes no tributarias de ingresos fiscales (corrientes).** La propiedad estatal de algunos recursos naturales es fuente importante de ingresos fiscales en varios países. Por ejemplo, en el período 2000-03 los gobiernos de Venezuela, Ecuador, Bolivia y México recibieron rentas de sus empresas de hidrocarburos equivalentes a 9,8%, 6,8%, 4,9% y 2,1% del PIB respectivamente. En Panamá las rentas del Canal y en Paraguay las rentas de las

hidroeléctricas también son muy importantes (2,2% y 3,9% del PIB respectivamente). Aunque de una naturaleza muy distinta, las donaciones internacionales y préstamos en condiciones concesionales constituyen una fuente muy importante de ingresos no tributarios para algunos de los países más pobres: 17,5% del PIB en Nicaragua, 8,7% del PIB en Bolivia y 7,6% del PIB en Honduras.



Muy poca descentralización tributaria.

Exceptuando nuevamente a Argentina y Brasil, que son los dos países con más fuerte tradición federal, las atribuciones tributarias y la administración de los impuestos en América Latina son casi exclusivamente materia de los Congresos y de los gobiernos centrales (incluso en países como México o Venezuela que se declaran federales). Aunque la descentralización del gasto público es una tendencia bastante generalizada en la región, no ha sido financiada con mayores recaudaciones tributarias a nivel departamental o municipal, sino principalmente con mayores transferencias desde el gobierno central y, en algunos países, con mayor endeudamiento. En el módulo sobre descentralización, se discutirán las tendencias y problemas de la misma.

El potencial redistributivo de los impuestos

Las reformas tributarias desde la década de 1980 han estado sujetas a crítica frecuente debido a su naturaleza supuestamente regresiva, debido a la mayor participación que ha adquirido el IVA y la reducción que han tenido las tasas máximas de impuesto a las ganancias de las empresas y a los impuestos personales.

Un impuesto se considera progresivo (o regresivo) cuando los grupos de ingresos menores pagan una menor (mayor) proporción de sus ingresos o gastos que los grupos de mayores ingresos.³

E Por ejemplo, si los deciles más ricos pagan en impuesto de renta el 10% de su ingreso y los deciles más pobres el 5%, dicho impuesto se considera progresivo. El IVA suele suponerse que es un impuesto regresivo porque los pobres gastan (en bienes de consumo) una mayor proporción de su ingreso. Si los pobres gastan el 100% de su ingreso y los ricos solo el 80%, entonces una tasa uniforme del IVA, digamos del 10%, resultaría en que los pobres pagan en IVA el 10% de su ingreso y los ricos sólo el 8%. (Por idéntica razón se considera que el “impuesto inflacionario” es un impuesto regresivo por definición). Sin embargo, en la práctica el IVA rara vez tiene una tasa uniforme (los alimentos y otros consumos básicos que pesan más en la canasta de consumo de los pobres tienen una tasa más baja o están exentos de IVA). Por consiguiente, el IVA puede ser progresivo. Los impuestos a los ingresos son fuertemente progresivos, mientras que el IVA es regresivo, excepto en Colombia y Guatemala, donde es ligeramente progresivo. Pero la progresividad no es una medida muy adecuada del potencial redistributivo de un impuesto. Lo que importa, en últimas, es si los impuestos cambian la distribución del ingreso y, obviamente, si un impuesto recauda muy poco, no tiene mayor efecto sobre la distribución del ingreso aunque sea muy progresivo. Además, para saber cuál es el efecto final sobre la distribución del ingreso, es

³ Note la diferencia con el concepto de progresividad aplicado a los gastos (véase el módulo sobre gasto público): un gasto se considera progresivo cuando reciben más los pobres que los ricos (es decir, la progresividad es absoluta, no proporcional al ingreso). Una implicación curiosa de esta asimetría conceptual es que un sistema fiscal puede mejorar la distribución del ingreso sin tener progresividad tributaria ni progresividad del gasto. (Asegúrese de que entiende bien por qué).

preciso tener en cuenta también cómo utiliza el gobierno los ingresos tributarios.

En América Latina hay muy poca redistribución a través del ingreso y el gasto público no porque los impuestos no sean progresivos, sino esencialmente porque la recaudación tributaria es muy baja y, en segundo término, porque el gasto público se distribuye en forma poco progresiva.

La gran diferencia entre la concentración del ingreso después de impuestos en los países desarrollados y en los países latinoamericanos está en que los primeros recaudan y redistribuyen a través de gastos sociales (especialmente, transferencias por desempleo, invalidez y jubilación) una proporción mucho más alta de ingreso que los segundos. En conclusión, si buscando la progresividad de los impuestos se sacrifica la recaudación, se pierde en la práctica la capacidad redistributiva.

Si se sacrifica la recaudación en aras de la progresividad de los impuestos, se pierde la capacidad redistributiva del gasto, cuyo potencial para cambiar la distribución es mucho más grande.

El impacto redistributivo del sistema fiscal en su conjunto depende también del efecto de los subsidios a los consumos o a la producción de ciertos bienes y servicios. La gasolina ha sido el bien cuyo consumo más se ha subsidiado en la región, especialmente en las décadas de 1970 y 1980, y recientemente en Venezuela. También son objeto de subsidios las tarifas de los servicios públicos, especialmente agua y electricidad. Puesto que un subsidio al consumo implica usualmente que los productores no pueden recuperar los costos de producción, en el pasado en América Latina se utilizaban recursos fiscales considerables para cubrir las pérdidas operativas de las empresas

públicas productoras de la electricidad, el agua, las telecomunicaciones, los combustibles y todos los tipos de infraestructura de transporte. En contra de lo que usualmente se cree, los principales beneficiarios de estos subsidios al consumo y la producción son los ricos y las clases medias, por la sencilla razón de que tienen mayores niveles de consumo de todos estos bienes y servicios. Como se verá en el módulo siguiente, en todos estos sectores la recuperación de costos ha aumentando considerablemente como resultado de los procesos de privatización, lo que por consiguiente ha ayudado a mejorar la progresividad del sistema fiscal.

La complejidad de los sistemas tributarios

En América Latina los impuestos contemplan numerosas exenciones, excepciones y tratamientos especiales:

- para algunas fuentes de ingreso (por ejemplo, los rendimientos financieros de algunos títulos de deuda pública o de ciertas modalidades de ahorro financiero están exentos del pago de impuesto a la renta en algunos países),
- para algunos sectores económicos (en muchos países los sectores mineros pagan tasas reducidas de impuestos a las ganancias),
- para algunos gastos de consumo (como ciertos bienes o servicios de la canasta básica de consumo exentos del IVA),
- para diversos gastos destinados a realizar inversiones (el costo financiero de las hipotecas puede descontarse de la base de ingresos para el cálculo del impuesto a la renta), o
- para algunos tipos de empresas (es usual que las microempresas estén amparadas por un régimen tributario simplificado y tasas reducidas de impuestos).



Según algunos cálculos (para comienzos de la década del 2000) estos “gastos tributarios”, como se los denomina en la jerga fiscal, representan sumas enormes: 9,2% del PIB en Colombia, 7,3% del PIB en Guatemala o 6,3% del PIB en México.

Debido a esta panoplia de rebajas tributarias los sistemas de impuestos latinoamericanos son muy poco neutrales, es decir interfieren mucho en las decisiones económicas de ahorro, inversión, consumo, trabajo y producción. Algunas de las distorsiones inducidas por el régimen tributario pueden ser deseables desde un punto de vista puramente económico, porque compensan otras distorsiones; por ejemplo cuando se aplica una multa o una sobretasa a las empresas que utilizan tecnologías de producción que generan contaminación y, por consiguiente, generan un costo para el resto de la sociedad. Pero en muchos casos se conceden rebajas tributarias con argumentos económicos de difícil justificación como “mantener la competitividad” frente a productos extranjeros, “proteger el empleo” en sectores de baja productividad, o “elevar los ingresos” de los trabajadores independientes o informales. En algunos de estos casos se trata de objetivos sociales que podrían atenderse mejor con instrumentos de política social, tales como transferencias, o de política laboral, tales como programas de entrenamiento o de intermediación laboral.

La forma diferente como se tratan los impuestos directos a las empresas y a las personas también interfiere fuertemente con las decisiones de inversión. El problema es que, típicamente en América Latina, las empresas pagan impuestos a las ganancias, pero los dividendos pagados a los individuos (y en muchos casos incluso las ganancias de capital) están exentos del impuesto a los ingresos personales. Aunque la razón es evitar una “doble tributación” de las ganancias, el efecto perverso que esto tiene es, en la práctica, gravar

la inversión financiada con los recursos propios de las empresas. Una opción mejor sería eximir del impuesto de las empresas a las ganancias que sean reinvertidas (como lo hacía Chile hasta comienzos de la década de 1990) e incluir los dividendos en la base de los impuestos a las personas. De esta forma se estimularía la inversión en vez de estimular el consumo suntuario de los dueños de las empresas.

Los sistemas tributarios latinoamericanos son muy poco neutrales, lo cual quiere decir que interfieren mucho en las decisiones económicas y son causa de ineficiencia en el uso de los recursos productivos.

Una complicación adicional de la complejidad de los sistemas tributarios latinoamericanos es que son muy difíciles de administrar y muy fáciles de evadir y manipular. Se dice, con toda razón, que en los países en desarrollo la administración tributaria es la política tributaria, porque la legislación tributaria es tan compleja que en la práctica lo que se aplica de la legislación y la manera como se aplica depende de las capacidades y la transparencia de la administración tributaria. Además, es común que la administración tributaria tenga atribuciones para establecer sistemas simplificados para los pequeños contribuyentes y para concentrarse en los grandes contribuyentes. Por supuesto, esto refuerza las tendencias a la evasión tributaria y a la informalización de la actividad económica de la mayoría de potenciales contribuyentes. En la medida es que son mayores la informalidad y la evasión es necesario aplicar tasas de impuestos más altas para poder conseguir la misma recaudación, lo cual genera un círculo vicioso adverso a la eficiencia y a la equidad horizontal del sistema.

Las reformas tributarias que se hicieron entre mediados de la década de 1980 y principios de la de 1990 lograron mejorar la neutralidad de los sistemas tributarios en todos los países, debido a que redujeron los

niveles y la dispersión de las tasas efectivas de impuestos a las importaciones (aranceles) y de los impuestos a la renta de las personas y las empresas, y eliminaron muchos pequeños impuestos. Aunque las tasas del IVA tendieron a subir, los aumentos fueron bastante homogéneos para los bienes gravados. Posteriormente las mejoras han sido menos sustanciales, y en algunos países, como Argentina, el sistema tributario ha perdido neutralidad. Varios países han introducido impuestos a las transacciones financieras que son potencialmente muy distorsionantes, ya que inducen a los individuos y las empresas a usar efectivo o transacciones financieras en el extranjero, lo que entorpece el desarrollo de los sistemas financieros domésticos y es un aliciente para la informalidad y para la mayor evasión de otros impuestos.

La política de la política tributaria

No es difícil diseñar un buen sistema tributario en el papel, lo difícil es que se convierta en legislación. La razón es, obviamente, que los impuestos son uno de los más importantes campos de batalla política en cualquier país. Esto hace que las reformas tributarias sean frecuentes, pues siempre hay algún grupo interesado en mejorar su situación, desde el gobierno buscando más recaudaciones, hasta los grupos de interés persiguiendo alguna exención. Como los políticos buscan satisfacer las diversas demandas de sus electores, el resultado es que los sistemas tributarios tienden naturalmente hacia la complejidad.

Por ser el resultado de procesos políticos en los que intervienen muchos intereses, los sistemas tributarios tienden a la complejidad y son difíciles de reformar en forma profunda. Pero las crisis facilitan las reformas porque debilitan la resistencia de los opositores.

En condiciones normales es difícil introducir reformas sustanciales a los sistemas tributarios, pues dichas reformas enfrentan la resistencia de las élites o los grupos de poder que gozan de beneficios en el sistema existente, y son temidas incluso en diversas esferas de los gobiernos por la incertidumbre sobre sus efectos en distintas actividades y regiones y sobre el curso que puedan tener las propuestas de reforma en el tránsito legislativo. De ahí que las reformas tributarias profundas tiendan a ocurrir con más facilidad en momentos de crisis, cuando es mayor la necesidad de obtener recursos y menor la capacidad de resistencia de los opositores. También ayuda que las reformas sean impuestas (en apariencia, al menos) por algún órgano externo, como el Fondo Monetario Internacional, en quien pueda descargarse el costo político.



Recuadro 2. Una comedia inconclusa en cinco actos

El éxito de la política fiscal no se reduce a diseñar correctamente el sistema tributario o a establecer ciertas reglas de control del gasto o del déficit fiscal. El fondo de los problemas fiscales tampoco esto, como a menudo se afirma, en “falta de voluntad política” por parte del gobierno para impulsar las medidas o del congreso para aprobarlas. Los resultados de la política fiscal son producto del entramado complejo de restricciones políticas, institucionales y sociales, es decir, de economía política, que limitan las posibilidades usualmente bien intencionadas de los gobiernos o de los congresos. Las principales razones de economía política que explican las estructuras fiscales de América Latina pueden ser presentadas como la trama de una comedia inconclusa en cinco actos.



En el primer acto es día de elecciones en una sociedad muy desigual. Hay mucha algarabía popular, aunque no todos los que están en el escenario se acercan a las urnas a votar. Al final del día se sabe que ha quedado elegido mayoritariamente el partido que ha propuesto que se cobren impuestos muy altos a los ricos para financiar mayores gastos sociales en beneficio de todos.



En el segundo acto, mientras los políticos están repartiendo cerveza a algunos campesinos que están en una esquina del escenario, varios corrillos de ricos están discutiendo cómo arreglárselas para no pagar los impuestos: unos deciden que van a sobornar a ciertos funcionarios de la administración de impuestos; otros van a hablar con los políticos para conseguir una exención porque están convencidos de que sus empresas son cruciales para la libertad de prensa, o para la generación de empleo, o para las exportaciones; un tercer grupo se va del escenario para nunca volver.



En el tercer acto, los empleados del sector público y los trabajadores de las empresas más grandes se dan cuenta de lo que está ocurriendo y organizan una manifestación para demandar solidaridad cívica a los ricos y el

cumplimiento de las promesas electorales a los políticos. Asustados, estos últimos ofrecen establecer un sistema de seguridad social con contribuciones muy bajas a cambio de la promesa de unas pensiones muy generosas para todos los que quieran afiliarse. Los políticos explican a los manifestantes que mientras llega el día en que ellos se jubilen esos dineros podrán financiar también los programas de gasto general que se habían prometido. Los manifestantes no están del todo convencidos, pero se retiran del escenario, algunos entre risas, otros blandiendo garrotes en forma amenazante.



En el cuarto acto, hay trabajadores de todas las condiciones esparcidos por todo el escenario, y una cuadrilla de recaudadores de impuestos llega por el lado derecho exigiendo mayores contribuciones a todos los que están cerca. Unos pocos, en su mayoría vestidos de oficinistas, ceden cortésmente a las demandas, pero los demás van saliendo poco a poco por el lado izquierdo del escenario.



En el quinto y último acto, el grupo de los que aceptaron pagar las contribuciones han envejecido y vienen acompañados por sus hijos, quienes están vestidos de oficinistas como ellos antes. De repente empiezan a discutir con los recaudadores de impuestos y con los políticos, que están en el fondo del escenario (no se ven las caras), a quienes les exigen que les paguen las pensiones que les prometieron. Estos tratan de explicarles que la única forma de pagárselas sería exigiéndoles mayores impuestos a ellos mismos o a sus hijos, porque casi todos los demás han desaparecido del escenario sin pagar los impuestos. La comedia está inconclusa, pero los que están en escena deciden que lo único que parece razonable es un pacto social para que los demás regresen al escenario. ¿Regresarán? ¿Lograrán ponerse de acuerdo? ¿Encontrarán la forma de llevar los acuerdos a la práctica?

La comedia está inconclusa, pero los que están en escena deciden que lo único que parece razonable es un pacto social para que los demás regresen al escenario. ¿Regresarán? ¿Lograrán ponerse de acuerdo? ¿Encontrarán la forma de llevar los acuerdos a la práctica?

La economía política de los sistemas tributarios latinoamericanos está arraigada en factores históricos mencionados al comienzo de este módulo, y los cuales aparecen en acción en el pequeño drama ficcional descrito en el Recuadro 2 (que no refleja a ningún país en particular). El reto que plantea ese drama es de difícil solución y sugiere la necesidad de pactos sociales de amplio alcance y con visión de largo plazo. Con el retorno a la democracia a comienzos de la década de 1990, Chile logró un pacto fiscal que permitió una profunda reforma de los impuestos y una reorientación del gasto público hacia diversas necesidades sociales. El éxito del pacto fiscal se debió en parte a las características del sistema político chileno. Sin embargo, algunos factores generales que pueden ayudar a producir o reforzar ese tipo de contratos sociales son:

- a) la necesidad que tenga el gobierno de elevar sus ingresos tributarios para responder a las demandas de gasto público de amplios sectores de la población,
- b) la transparencia y visibilidad pública que tengan las discusiones de política fiscal en el Congreso,
- c) el grado de institucionalización de los partidos políticos, de modo que sirvan para agregar y conciliar los múltiples intereses de los electores en aras del bien público,
- d) la confianza del público y del sistema político de que los acuerdos serán hechos efectivos por parte del gobierno y, en

particular por parte de la administración tributaria, y de que los resultados podrán ser verificados y por último, pero no menos importante,

- e) que haya liderazgo político que pueda aglutinar alrededor de una visión de largo plazo todos los grupos sociales relevantes, de modo que el cumplimiento del pacto le ofrezca beneficios potenciales a todos.



Conceptos claves

- Suficiencia, distribución y eficiencia
- Señoreaje e impuesto inflacionario
- Impuestos directos vs indirectos
- IVA
- Tasa de tributación
- Base tributaria
- Carga tributaria
- Progresividad de los impuestos
- Capacidad redistributiva de los impuestos
- Neutralidad de los impuestos



Preguntas de Repaso

1. Explique con sus propias palabras los principales rasgos de los impuestos directos en América Latina.
2. Explique qué factores inciden en la recaudación tributaria de un impuesto cualquiera.
3. Explique por qué la búsqueda de la progresividad de un impuesto puede sacrificar su potencial redistributivo.



Temas de estudio adicional y discusión

1. Analice ejemplos de normas tributarias de un país latinoamericano en particular que sean contrarias a la neutralidad tributaria.
2. Escriba un breve ensayo comparando el sistema tributario de un país latinoamericano con los rasgos típicos de los sistemas tributarios descritos en este módulo.
3. Analice la progresividad del sistema tributario de un país latinoamericano.
4. Escriba un breve ensayo sobre los factores políticos que dificultan la reforma estructural del sistema tributario de un país latinoamericano.
5. Escriba un breve ensayo proponiendo un pacto fiscal que involucre a todos los sectores sociales y económicos relevantes en un país latinoamericano.
6. Según su opinión, ¿por qué es tan difícil aumentar la carga tributaria en la región?
7. Con base en el texto, ¿por qué se siguen permitiendo las grandes exenciones tributarias en los sistemas tributarios de la región? ¿Puede proponer otras razones?
8. Si pudiera hacer una reforma tributaria, ¿cuál sería la principal modificación que le haría al sistema tributario de su país?

Fuentes y lecturas recomendadas

La base principal de este módulo es el artículo de Eduardo Lora "Tendencias y resultados de las reformas tributarias", en [*El estado de las reformas del Estado*](#) (Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2007). Para los temas políticos se usaron como base el capítulo "El arte de la política tributaria", del libro de [*La política de las políticas públicas*](#), Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 2006, (Cambridge, MA, Banco Interamericano de Desarrollo, Planeta y David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2006), y otro artículo de Eduardo Lora titulado "[*El futuro de los pactos fiscales*](#)", Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo N°. 650, 2008.

Para entender las raíces históricas de los sistemas tributarios y sus implicaciones en los patrones de desarrollo latinoamericano se recomienda el artículo de Kenneth Sokoloff y Eric M. Zolt, "Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas", en [*The Decline of Latin American Economies*](#), editado por Sebastian Edwards, Gerardo Esquivel y Graciela Márquez (National Bureau of Economic Research Conference Report, The University of Chicago Press, 2007).

La relación entre tributación, gasto público y desigualdad está analizada exhaustivamente en el informe del Banco Mundial [*Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*](#), editado por David de Ferranti, Guillermo Perry y Francisco Ferreira (Washington DC, Banco Mundial, 2004). La relación entre progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos se estudia en detalle en el capítulo 8 del Informe de Progreso Económico y Social 1998/1999 del BID titulado [*América Latina frente a la desigualdad*](#) (Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

Dos artículos que contienen información muy valiosa sobre los sistemas tributarios latinoamericanos son el de Parthasarathi Shome "[Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration](#)", Fondo Monetario Internacional, Documento de Trabajo 99/19, 2009, y el de Janet Stotsky, y Asegedech WoldeMariam "[Central American Tax Reform: Trends and Possibilities](#)", Fondo Monetario Internacional, Documento de Trabajo 02/227, 2002. Son muy interesantes los temas que discute Vito Tanzi en "Taxation Reform in Latin America in the Last Decade" del libro [Latin American Macroeconomic Reforms, The second stage](#), editado por Jose Antonio González, Vittorio Corbo, Anne O. Krueger, y Aaron Tornell (Chicago, The University of Chicago Press, 2003)

La mejor fuente de información internacional sobre regímenes tributarios es, a nuestro juicio, el informe anual de PriceWaterHouseCoopers titulado [Individual Taxes and Corporation Taxes: Worldwide Summaries](#).

Fuentes Técnicas

Las estructuras tributarias de América Latina: Los datos sobre los promedios de recaudación y sobre carga tributaria, así como los montos de los "gastos tributarios", están basados en estadísticas financieras oficiales, consultas del artículo IV del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en los informes "Recent Economic Developments" del FMI, y pueden encontrarse en el artículo de Eduardo Lora titulado "[El futuro de los pactos fiscales](#)", Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo N°. 650, 2008. El número promedio de reformas por país proviene de un conteo reportado en el capítulo 5, "Actores de la Sociedad Civil", del Informe de Progreso Económico y Social del BID titulado [La Política de las Políticas Públicas](#) (Washington D.C., Banco Interamericano de

Desarrollo, 2006). Los valores de las tasas de los impuestos a los ingresos a las personas y del ingreso mínimo gravable vienen del artículo de Janet Stotsky y Asegedech WoldeMariam, "Central American Tax Reform:Trends and Possibilities", Fondo Monetario Internacional, Documento de Trabajo FMI 02/227, 2002. Los datos sobre las rentas del Canal de Panamá y de las hidroeléctricas de Paraguay, así como los datos sobre donaciones internacionales y préstamos en condiciones concesionales como fuentes de ingresos no tributarios provienen del artículo ya mencionado de Eduardo Lora, 2008.

La complejidad de los sistemas tributarios: Los montos de los "gastos tributarios" provienen del trabajo de Juan Gómez Sabaini presentado a la CEPAL, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", Santiago de Chile, septiembre de 2005.