



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE PANAMÁ

SEMINARIO INTERNACIONAL  
COHESION SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:  
UNA REVISION PERENTORIA DE ALGUNAS DE SUS DIMENSIONES

**Cohesión Social, Equidad y Tributación<sup>1</sup>**  
**(Análisis y perspectivas para América Latina)**

**Juan C. Gómez- Sabaini<sup>2</sup>**

**Julio 2006**

---

<sup>1</sup> Informe elaborado a solicitud de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

<sup>2</sup> Con la colaboración de Maximiliano Geffner, Darío Rossignolo y Tasha Fairfield. [gsabaini@ciudad.com.ar](mailto:gsabaini@ciudad.com.ar)

## Contenido Temático

Agradecimientos.....	i
Introducción .....	1
<b>I. La situación tributaria de América Latina .....</b>	<b>4</b>
A. Los condicionantes de la trayectoria tributaria .....	4
B. El nivel de la presión tributaria .....	5
1. Las disparidades regionales .....	5
2. La presión tributaria de los países desarrollados.....	13
C. Rasgos principales de las estructuras tributarias .....	14
1. Características destacadas en América Latina .....	14
2. Principales diferencias entre la estructura tributaria de los países desarrollados y los de América Latina .....	17
<b>II. Análisis de las políticas tributarias en materia distributiva .....</b>	<b>20</b>
A. Una comparación entre los países desarrollados y en desarrollo .....	20
B. Comparación de los efectos en el Gini antes y después de impuestos.....	22
<b>III. El insuficiente nivel de recaudación y el impacto distributivo de los sistemas tributarios.....</b>	<b>26</b>
A. ¿Es aceptable el nivel actual de la carga tributaria?.....	26
B. Las distorsiones en la estructura tributaria.....	28
C. Un ejercicio de simulación sobre las reformas tributarias requeridas para mejorar la distribución del ingreso .....	30
1. Introducción.....	30
2. Marco conceptual.....	31
3. Análisis de las simulaciones efectuadas. ....	33
<b>IV. Un conjunto de orientaciones para mejorar tanto el nivel como la estructura tributaria.....</b>	<b>41</b>
A. Orientaciones generales sobre el diseño y requerimientos del sistema tributario .....	41
1. La necesidad de generalización de las bases imponibles.....	41
2. El nivel de las tasas legales de los tributos .....	42
3. El fortalecimiento de la administración tributaria .....	43
B. Recomendaciones específicas en materia de modificaciones a la estructura tributaria .....	45
<b>V. La economía política de las reformas tributarias: análisis de las principales limitaciones para llevar a cabo las propuestas enunciadas.....</b>	<b>48</b>
A. Los factores condicionantes.....	48
1. Problemas actuales: los grupos de presión y los límites administrativos .....	48
2. Posibilidades de cambio: la difusión de la información y los avances tecnológicos.....	49
B. Algunas circunstancias que pueden darle viabilidad a las reformas tributarias en América Latina.....	51
C. La reforma tributaria: ¿conflictos vs. Consensos? .....	53
1. El caso de Costa Rica: ¿una reforma tributaria frustrada?.....	54
2. El Pacto Fiscal en Guatemala: ¿una experiencia fallida o exitosa? .....	57
3. La reforma tributaria de Chile: ¿consenso o negociación estratégica con las elites?.....	58
<b>VI. Conclusiones y perspectivas.....</b>	<b>64</b>
Bibliografía .....	67

## Agradecimientos

El autor desea agradecer muy especialmente las contribuciones efectuadas por las siguientes personas, ya que sin el apoyo de las mismas este documento no habría sido posible. En primer lugar, la colaboración brindada por Maximiliano Geffner<sup>3</sup>, permanente colaborador en estas tareas quien tuvo a su cargo la muy difícil labor de contribuir a la redacción, editar, y procesar la información estadística disponible, y quien además fue sobre cada uno de los párrafos del informe eliminando inconsistencias y oscuridades.

En segundo lugar, la valiosa colaboración brindada por Darío Rossignolo<sup>4</sup>, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con quien tuve la oportunidad de discutir los criterios metodológicos, así como los resultados obtenidos, de la elaboración del ejercicio de simulación incorporado en el Capítulo IV y que quedó posteriormente bajo su responsabilidad.

En tercer lugar, a Tasha Fairfield<sup>5</sup>, candidata doctoral del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de California, Berkeley, quien ha tenido la gentileza de elaborar la sección referida a la reforma tributaria de Chile de 1990, así como la reciente reforma de imposición patrimonial en ese país.

Además quisiera agradecer a María Victoria Espada (ILPES-CEPAL) por su sustancial apoyo con la información, proporcionando la base de datos de esa Institución en materia tributaria, y aportando información adicional en ese campo.

Finalmente, quisiera agradecer los aportes efectuados por Ana Sojo (División de Desarrollo Social-CEPAL) quien ha tenido la gentileza de leer exhaustivamente la primera versión de este documento lo que permitió introducir mejoras sustanciales al mismo.

Descontando las omisiones involuntarias que se han cometido con todos aquellos otros que no han sido mencionados, el autor agradece desde ya la benevolencia de los mismos.

---

<sup>3</sup> geffner@intramed.net

<sup>4</sup> darossignolo@yahoo.com

<sup>5</sup> tashaann@gmail.com



“Es difícil que un hombre entienda, cuando su ingreso depende de no entenderlo”

*I, Candidate for Governor: And How I Got Licked* (1935)

Upton B. Sinclair (1878 –1968)

## Introducción

La presencia de una serie de elementos o características detectadas en la estructura económica y social de América Latina da una clara idea de que la cohesión social en la región no es un hecho frecuente. En ese sentido se observan signos de exclusión, pobreza, desigualdad, concentración, y fragmentación tanto en los ámbitos económicos como sociales.<sup>6</sup>

La noción de cohesión social encuentra su sustancia básica en el concepto de capital social, si bien ambos no son idénticos. El capital social es una norma informal que promueve la cooperación entre dos o más individuos y para ello tiene que concretarse o hacerse presente a través de una relación humana, y requiere siempre comportamientos cooperativos entre los individuos<sup>7</sup>.

Asimismo, el capital social puede generar externalidades, tanto positivas como negativas más allá de los individuos cooperantes, y por ello disponer de más capital social no siempre contribuye de forma positiva a la obtención de un mejor equilibrio social, dado que la solidaridad que se genera entre los miembros de un grupo puede ser excluyente, traduciéndose en comportamientos hostiles hacia los individuos que están fuera de él.

De ahí que se entiende por “cohesión social”, al conjunto de externalidades positivas que genera el capital social más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos. Por lo tanto, la existencia de cohesión social no se limita a la disponibilidad de capital social, como tampoco se limita solamente a cuestiones de desigualdad y exclusión, sino que requiere de manera acumulativa y en forma conjunta de capital social con externalidades positivas más un nivel razonable de igualdad.

Los sistemas tributarios se pueden caracterizar por su diferente impacto en uno de esos elementos, el de igualdad o desigualdad, y por lo tanto se convierten en uno de los factores clave que van a determinar la trayectoria de una sociedad entre niveles de fragmentación, en un extremo, y de cohesión, en el otro, y por ello esta problemática se convierte en el eje central de análisis de este documento.

Dado que el mismo se focaliza en los aspectos relativos a la política tributaria en América Latina el énfasis del mismo está puesto en analizar la trayectoria, las perspectivas, y en particular, las recomendaciones técnicas para mejorar a través de este instrumento la equidad distributiva en la región. En ese sentido el presente trabajo busca avanzar respecto a un análisis más general sobre la problemática tributaria en América Latina publicado por la CEPAL en octubre de 2005<sup>8</sup>.

A lo largo de este documento se va desarrollando un conjunto de análisis que conduce a la siguiente formulación: en América Latina la política tributaria ha relegado el objetivo de lograr mejoras en la equidad distributiva en pro de otros propósitos, y ello se debe a que básicamente los grupos de presión han conseguido trasladar el peso de los tributos a otros sectores. Asimismo se observa que este resultado no es inmanente ni inherente a la capacidad del instrumento tributario para mejorar la equidad distributiva, sino que -muy por el contrario- un conjunto adecuado de medidas podría contribuir a revertir esta situación.

---

<sup>6</sup> BID, Cohesión Social (2004).

<sup>7</sup> Fukuyama (2000).

<sup>8</sup> Gómez Sabaini (2005b).

La política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de ingresos de un país desde dos formas distintas. En primer lugar, mediante la captura de fondos para ser dedicados a gastos públicos orientados a la creación y fortalecimiento del capital humano, financiando gastos en salud, educación, sanidad y otros. De esta forma la política tributaria se constituye en un factor que contribuye a la formación de capital humano, mejorando el ingreso de mercado y por lo tanto “distribución primaria”, es decir antes del proceso de impuestos y transferencias. En segundo lugar, la política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos procurando de esta forma un cambio en la “distribución secundaria”, es decir luego del efecto de esas políticas. En ese plano la imposición sobre la renta y los patrimonios, entre otros, adquieren un papel especial.

En que medida una u otra forma de enfocar la acción de la política tributaria es la más relevante a los fines redistributivos es materia de permanente controversia, y por ello este informe enfocará, en primer lugar el análisis de la situación tributaria de los países presentando un análisis referido al nivel de la carga impositiva, para luego abordar la problemática sobre la composición de los principales recursos tributarios, y la evolución y principales modificaciones que ambos factores han tenido a lo largo de la última década. En ese sentido es importante discutir si existe margen para incrementar la presión tributaria de la región a fin de poder afrontar el financiamiento de nuevas demandas de gastos públicos.

Esto abre la discusión, tanto sobre el nivel de la carga tributaria como sobre la composición de la misma, ya que ambos elementos tienen efectos distributivos y en ese sentido se evalúa el papel que debería cumplir la imposición a la renta de las personas, el lugar apropiado que debería darse a la tributación a los patrimonios, y el impacto de la apertura comercial y financiera, entre otros aspectos.

En este aspecto una conclusión que surge con mucha fuerza de todos los análisis realizados es el limitado papel que las políticas pasadas han otorgado al impuesto personal a la renta en toda la región. Al respecto se observa un claro contraste entre los esfuerzos realizados para fortalecer al IVA, técnica y administrativamente hablando, y por el contrario un debilitamiento del impuesto a la renta en general y a la renta personal en particular.

Con el fin de visualizar los esfuerzos requeridos en el fortalecimiento de la imposición directa y en el nivel de la carga tributaria para mejorar la distribución secundaria de la renta el documento plantea algunos ejercicios de simulación destinados a visualizar la magnitud cuantitativa de estos esfuerzos, respecto a la situación actual. Sobre la base de distintas hipótesis de trabajo es posible tener una percepción de los esfuerzos futuros en materia de reformas tributarias, ya sea tanto para lograr un sistema tributario que contribuya a lograr la equidad horizontal, o que logre mejorar la equidad vertical.

Seguidamente, se plantea la necesidad de formular una serie de propuestas de reformas impositivas, tanto de orden general relacionadas con la estructura del sistema tributario, como de orden particular referida a los principales impuestos, que están orientadas a mejorar tanto el nivel de presión tributaria efectiva<sup>9</sup> como la equidad distributiva del sistema.

En cuarto lugar, es sabido que la sola mención de que se llevarán a cabo reformas tributarias da lugar en cualquier circunstancia a una serie de reacciones a favor y en contra de las mismas, que llegan hasta los propios cimientos institucionales. Ahí es cuando se movilizan factores políticos y sociales, y las estructuras económicas y se hace manifiesta la propia capacidad de los gobiernos de implementar a las mismas, por lo cual se estudiarán las principales circunstancias y limitaciones para llevar a cabo las propuestas enunciadas.

En ese sentido se focalizará en la problemática latinoamericana analizando el proceso de tres casos de reforma tributaria en América Latina a fin de precisar sus principales determinantes y resultados, incorporando en la discusión las posibilidades de formular pactos fiscales que permitan conformar -en

---

<sup>9</sup> El concepto de presión tributaria “efectiva” o “real” establece una distinción respecto al concepto de “nominal” o “legal”, siendo esta última la establecida en las leyes. La presencia de morosidad, elusión y evasión establecen una clara diferencia entre ambos niveles.

cierta medida- un grado de consenso entre los distintos sectores sociales que permita la aprobación de las reformas.

El documento cierra con algunas reflexiones finales sobre las posibilidades y perspectivas que brinda la política tributaria, resaltando tanto los apoyos como los obstáculos que son previsible esperar.

## I. La situación tributaria de América Latina<sup>10</sup>

### A. Los condicionantes de la trayectoria tributaria

Las circunstancias económicas y sociales cambiantes que enfrentó la región en estas dos últimas décadas, en relación con los procesos de apertura comercial y financiera a nivel internacional, el abandono del papel empresarial del estado, el aumento de la informalidad de los mercados laborales, y la creciente concentración de las rentas en la generalidad de los países, han dejado su estampa sobre los sistemas tributarios de América Latina que ha experimentado profundos cambios estructurales durante todo el período.

Estos cambios no han sido armónicos y permanentes sino que por el contrario se observa que los mismos han sido desequilibrados y continuos. Desequilibrados, porque no han logrado el adecuado balance de la distribución de la carga entre los distintos estratos socioeconómicos como para adquirir un cierto grado de consenso social en torno a ella, como tampoco han podido establecer patrones definitivos de participación de los distintos niveles de gobierno en la conformación de la presión tributaria en aquellos países en que existen potestades tributarias concurrentes. Continuos, porque los procesos de reforma de la estructura como de su administración no lograron el objetivo básico de recaudar lo suficiente como para satisfacer la demanda de gastos públicos y alcanzar la sostenibilidad fiscal.

Se observa asimismo que en la generalidad de los países de la región aún no se ha alcanzado un satisfactorio grado de consenso en cuanto a la estructura tributaria socialmente aceptada, ya que es común encontrar grandes interrogantes en las direcciones que deberían tener los futuros avances. Ejemplo de ello son las continuas reformas que buscan ampliar la base de imposición del IVA en materia de bienes y servicios y al mismo tiempo consideran que debe ponerse el peso en la tributación sobre los consumos a fin de no afectar los estímulos al ahorro y la formación de capital, mientras que por otra parte existen fuerzas que procuran mantener desgravada la canasta básica y consideran que debe ponerse mayor peso en la imposición directa, y al mismo tiempo fortalecer la imposición a la renta de las personas gravando a los sectores más dinámicos de la economía como el sector financiero o los exportadores.

Una visión global sobre las transformaciones que han tenido lugar a lo largo del período señalan dos hitos de gran significación en las décadas pasadas: por una parte la necesidad de sustituir recursos provenientes de impuestos al comercio exterior y que ha tenido como respuesta la rápida difusión y fortalecimiento del IVA en toda la región y, por otra parte, el desafío de obtener mayores recursos fiscales emergente de mayores demandas de gasto por el proceso de universalización y madurez de los beneficios previsionales, lo que ha dado lugar a la creación de mayores impuestos sobre el factor trabajo, así como a la asignación de recursos de rentas generales que fueron asignados para complementar los mismos, amén de otros gravámenes poco ortodoxos -si bien generadores de importantes recursos-, como los impuestos a los débitos y créditos bancarios.

Paralelamente, casi ha desaparecido la imposición de bienes suntuarios o de lujo, y mientras que se incrementaban las tasas y se ampliaban las bases del IVA, se reducían las tasas del impuesto a la renta. Para intentar compensar la caída en la recaudación de renta aparecieron impuestos sustitutivos simplificadores (a los activos, a la ganancia mínima presunta, a los débitos y créditos bancarios) sustentados en la idea de que las administraciones tributarias de la región poseen una debilidad estructural para el cobro de un buen impuesto a la renta.

Este conjunto de factores reconocen como un común denominador la lucha entre dos fuerzas que operan condicionando los resultados de la política tributaria. Por una parte opera la restricción ineludible de tener que captar recursos fiscales, restricción aún mayor cuanto mayores sean las demandas sociales insatisfechas, como es el caso de los países de la región. Por otra parte operan los límites de la administración tributaria en su capacidad para gestionar normas con un grado aceptable de cumplimiento,

---

<sup>10</sup> Para una información más detallada de lo comentado en este capítulo puede verse Gómez Sabaini (2005b).



límites que van de la mano con el bajo nivel de desarrollo de un país y que se manifiesta en una debilidad estructural de las mismas para cumplir eficazmente con su rol.

Dentro de este marco se han desarrollado los principales cambios normativos en las últimas décadas y por lo tanto la posibilidad de ampliar la frontera de acción de la política tributaria dependerá de que dichas restricciones puedan ser levantadas, ya sea mejorando la capacidad de gestión de las administraciones tributarias o bien en cuanto la necesidad de generar recursos se satisfaga de manera más ordenada y armónica.

## ***B. El nivel de la presión tributaria***

### **1. Las disparidades regionales**

Para comparar la presión o carga tributaria de los países de la región se utilizó la base de datos de CEPAL-ILPES considerando los recursos a nivel del gobierno central excepto en los casos de Argentina y Brasil por ser países federales que poseen una importante recaudación a nivel de los gobiernos subnacionales<sup>11</sup>.

Respecto al tema de la recaudación de seguridad social corresponde señalar que en el caso de aquellos países donde la misma se contabiliza dentro del gobierno general se decidió sumarla al gobierno central a fines de lograr una mayor comparabilidad de la presión tributaria.

Estos dos problemas muestran las dificultades existentes para poder efectuar una comparación entre los niveles de carga tributaria entre países. (Para una discusión más detallada de los problemas metodológicos que conlleva el cálculo de los niveles de presión tributaria y su comparabilidad internacional véase Gómez Sabaini (2005)).

Hechas estas salvedades, podemos decir que el promedio simple de la presión tributaria entre 1990 y 2005 arroja para el conjunto de los países un coeficiente de 15,0%<sup>12</sup>. Este nivel se eleva al 20% cuando se pondera en función del PIB de cada país especialmente por la influencia de Brasil, país con un muy alto nivel de carga tributaria y una importante ponderación en el PIB regional. En principio se observa que ese nivel resulta inadecuado para el financiamiento público como surge de los altos niveles de déficit global existentes durante ese período (ver Gráfico 1), que ponen de manifiesto la escasez de recursos para satisfacer las importantes demandas sociales insatisfechas.

La tendencia indicada tiene un punto de inflexión a partir del 2002 ya que se observa un cambio positivo, influenciado por la bonanza económica general de la región y por el comportamiento de los grandes países de la misma que han empezado a generar superávit y que han sido imitados por muchos otros países.

---

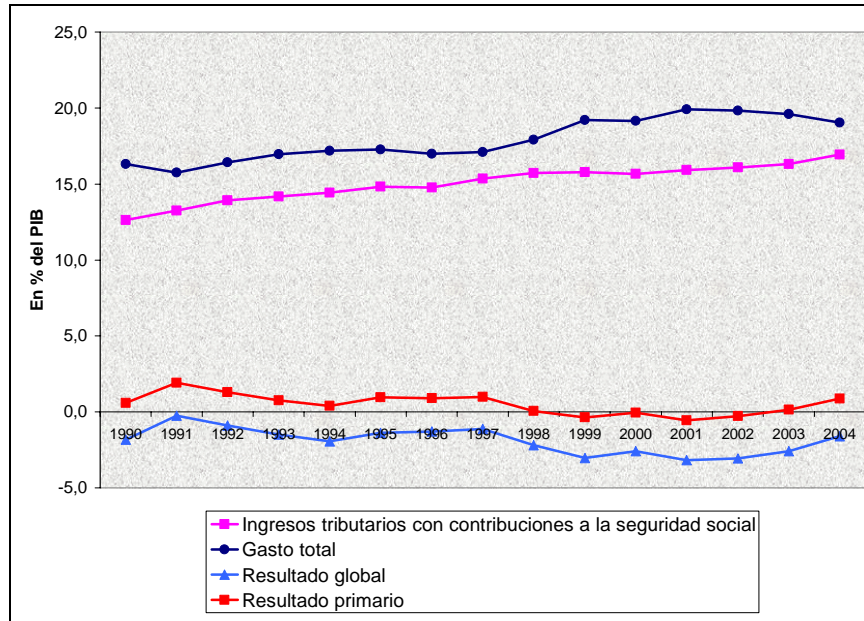
<sup>11</sup> En el caso de Argentina los datos son a nivel de gobierno general incluyendo provincias y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires pero no el resto de los municipios por ausencia de información actualizada. En el caso de Brasil, los datos también son a nivel de gobierno general incluyendo estados y municipios. En los casos de los restantes países federales de la región, México y Venezuela, no se dispone de información a nivel del gobierno general por lo cual se consideró sólo la del gobierno central.

<sup>12</sup> A partir del promedio 1990-2005 de la presión tributaria con seguridad social, se ordenaron los países en forma decreciente y se clasificaron en tres grupos tal como se muestra en los Cuadros 2 a 4. Para los posteriores Cuadros, se mantuvo dicha clasificación.

Gráfico 1

América Latina: Presión Tributaria, Gastos y Resultados Global y Primario del Gobierno Central en el período 1990-2004

(Incluye ingresos de seguridad social)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

La evolución de la carga o presión tributaria (incluyendo seguridad social) entre 1980 y 2004 (ver Cuadro 1) muestra un crecimiento dispar entre los distintos grupos de países latinoamericanos, creciendo más fuertemente aquéllos que inicialmente ya tenían una carga tributaria más elevada, es decir que se profundizó su tendencia, tal como es el caso de Brasil y Uruguay, cuya presión viene creciendo en forma sostenida, y recientemente de Argentina, mientras que por otra parte se observan niveles más estables en Chile y en México, si bien este último con un bajo nivel de carga tributaria. Esto da como resultado que la presión promedio para la región haya crecido de 14,4% en los '80 a casi el 17% en 2005.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Es interesante notar que, al ponderar la evolución de la carga tributaria en relación con el PIB de cada país (utilizando la serie de CEPAL del PIB en dólares corrientes) se observa que el promedio ponderado para la región ha oscilado entre 20% y 21% en los últimos 15 años. Esto representa prácticamente 5 puntos porcentuales por encima del promedio simple y las razones se encuentran en el mayor peso relativo de Brasil, Argentina, Chile y Colombia -que elevan el nivel promedio de carga tributaria regional- y en los bajos niveles de imposición de México y Venezuela -que producen un efecto contrario.

Cuadro 1  
Evolución del nivel de la presión tributaria según grupos de países  
(Incluye contribuciones a la seguridad social)  
(En % del PIB)

	1980	1990	2000	2005 <sup>p</sup>	Promedio 90-05
GRUPO 1	20,6	22,6	25,9	28,6	24,9
GRUPO 2	13,7	12,1	15,4	16,1	14,8
GRUPO 3	9,5	7,7	10,1	11,5	9,5
Promedio simple AL	14,4	12,6	15,7	16,9	15,0
Promedio ponderado AL <sup>1</sup>	17,9	20,0	20,2	21,4	20,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

(1): La presión tributaria de cada país se ponderó por el respectivo PIB a partir de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

(p): Datos preliminares.

Grupo 1: Incluye a Brasil, Uruguay y Argentina.

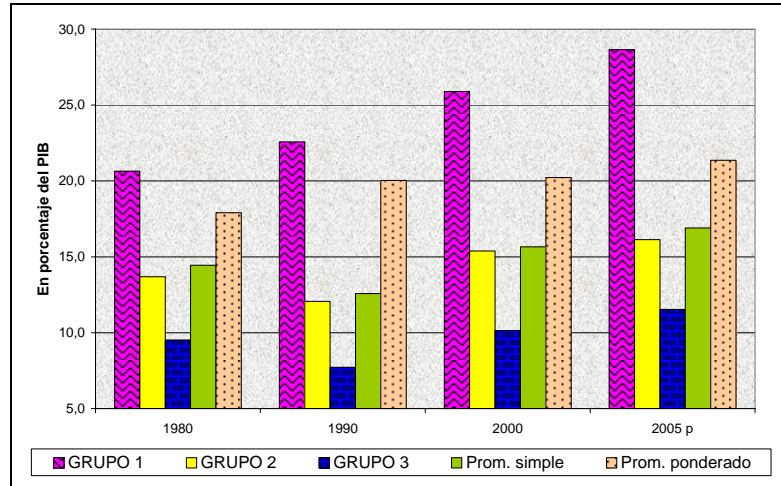
Grupo 2: Incluye a Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México y El Salvador.

Grupo 3: Incluye a Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití.

Agrupando los países según su nivel promedio de presión tributaria en alto, medio o bajo se observa que 11 países (Grupo 2) tienen una presión tributaria cercana al promedio de la región que tal como se analizará en el Capítulo III ya es un nivel bajo de imposición, otros 6 países (Grupo 3) poseen una muy baja presión tributaria y sólo 3 países (Grupo 1) tienen una carga tributaria más elevada (ver Gráfico 2).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Si bien todo criterio clasificatorio es susceptible de modificaciones, parece adecuado agrupar a los países según estratos acordes con los niveles promedios de carga tributaria, para lo cual se los ha dividido en tres grupos tomando como criterio que los mismos tengan más (o menos) 3 puntos porcentuales del PIB respecto al promedio global (aproximadamente 20% por arriba y por abajo del mismo), resultando en los que tienen una carga tributaria superior al 18% en el promedio de los años 1990-2005, los que se encuentran entre ese límite y el 12% del PIB y los que están por debajo de ese porcentaje.

Gráfico 2  
 Clasificación de los países según su nivel de presión tributaria  
 (Incluye contribuciones a la seguridad social)  
 (En % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

(1): La presión tributaria de cada país se ponderó por el respectivo PIB a partir de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

(p): Datos preliminares.

Grupo 1: Incluye a Brasil, Uruguay y Argentina.

Grupo 2: Incluye a Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México y El Salvador.

Grupo 3: Incluye a Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití.

Si algo debe ponerse de relieve en relación con el comportamiento de los países que integran el Grupo 1 (ver Cuadro 2) es la situación de Brasil, país que ha experimentado un incremento inusual y del que se registran pocas experiencias previas, de un crecimiento acelerado y continuo de la presión tributaria. Inclusive los datos indicados en el Cuadro son actualmente cuestionados por diversos economistas que consideran que el nivel efectivo de tributación está en el orden del 39%, colocando al país por sobre los niveles de ingreso de muchos de los países desarrollados. Dado que un análisis de este caso sería muy prolongado, en forma sintética se podría decir que la situación refleja incrementos recaudatorios sustentados en medidas tributarias de baja calidad.<sup>15</sup>

En el caso de Argentina la característica más destacada es la alta inestabilidad de la presión tributaria, que pasó del 14,8% en el año 1990 al 26,7% en el año 2005, año que supera en cinco puntos del PIB al nivel obtenido en el año 2000.

<sup>15</sup> Afonso, J. R. y Meirelles, B., (2006).

Cuadro 2  
 Grupo 1: Nivel de los ingresos tributarios <sup>1</sup>  
 (Incluye contribuciones a la seguridad social)  
 (En % del PIB)

	1980	1990	2000	2005 <sup>p</sup>	Promedio 90-05
Brasil <sup>1,2</sup>	22,7	30,5	32,5	35,9	30,9
Uruguay	20,0	22,4	23,6	23,4	23,5
Argentina <sup>1</sup>	19,2	14,8	21,5	26,7	21,0
<b>Promedio simple Grupo 1</b>	<b>20,6</b>	<b>22,6</b>	<b>25,9</b>	<b>28,6</b>	<b>24,9</b>
<b>Promedio ponderado Grupo 1 <sup>3</sup></b>	<b>21,1</b>	<b>26,8</b>	<b>28,9</b>	<b>33,5</b>	<b>27,8</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

(1): Para Argentina y Brasil la cobertura corresponde a gobierno general. En otros países la información puede diferir de la proporcionada por otras fuentes de acuerdo a la cobertura de las contribuciones destinadas a la seguridad social, como es el caso de Uruguay.

(2): La información de Brasil corresponde al 2004.

(3): La presión tributaria de cada país se ponderó por el respectivo PIB a partir de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

(p): Datos preliminares.

En lo que respecta al Grupo 2 (ver Cuadro 3), cabe mencionar especialmente la situación de México que se destaca por su bajo nivel de recaudación respecto a su nivel de ingreso, y que se explica por los altos niveles de ingresos de la explotación de sus hidrocarburos, circunstancia semejante a la que acontece en Chile (por el cobre) y en Panamá (debido al Canal).

Cuadro 3  
 Grupo 2: Nivel de los ingresos tributarios  
 (Incluye contribuciones a la seguridad social)  
 (En % del PIB)

	1980	1990	2000	2005 <sup>p</sup>	Promedio 90-05
Chile		16,3	17,8	18,8	18,0
Costa Rica	12,9	16,3	18,0	13,6	16,7
Honduras <sup>1, 2</sup>	14,7	15,3	17,0	18,2	16,5
Panamá		14,7	16,0	14,2	15,8
Nicaragua		9,0	17,5	20,1	15,3
R. Dominicana	11,4	11,0	15,7	17,5	14,9
Perú	17,5	11,6	14,0	15,4	14,5
Colombia		8,7	14,1	17,6	13,7
Bolivia <sup>1</sup>		8,2	14,0	16,9	12,7
México	11,9	12,6	12,1	11,0	12,5
El Salvador		8,9	13,0	14,2	12,3
<b>Promedio simple Grupo 2</b>	<b>13,7</b>	<b>12,1</b>	<b>15,4</b>	<b>16,1</b>	<b>14,8</b>
<b>Promedio ponderado Grupo 2<sup>3</sup></b>	<b>12,4</b>	<b>12,3</b>	<b>13,2</b>	<b>13,4</b>	<b>13,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

(1): La información de estos países corresponde al 2004.

(2): Es sabido que en Honduras el PIB se encuentra subestimado, en un 40%-50% del valor actual según el gobierno y en alrededor del 100% según algunos organismos internacionales. Por ello, de realizar el ajuste correspondiente, el promedio 90-05 oscilaría entre 12% y 8% del PIB colocando a Honduras en el Grupo 3.

(3): La presión tributaria de cada país se ponderó por el respectivo PIB a partir de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

(p): Datos preliminares.

Por último, en el Grupo 3 (ver Cuadro 4) se encuentran algunos países que podríamos indicar como “reacios” a mejorar su nivel de recaudación, tal como el caso de Guatemala que será analizado en mayor detalle en el Capítulo 5, Venezuela por su alta relación con los ingresos petroleros y Haití, en función de su bajo nivel de ingreso per cápita.

**Cuadro 4**  
**Grupo 3: Nivel de los ingresos tributarios**  
(Incluye contribuciones a la seguridad social)  
(En % de PIB)

	1980	1990	2000	2005 <sup>p</sup>	Promedio 90-05
Paraguay	8,8	9,9	12,0	13,0	11,6
Ecuador	10,6	10,1	11,6	13,4	10,8
Venezuela		4,4	9,4	12,6	8,9
Guatemala	9,2	6,9	9,7	9,8	8,9
Haití <sup>1</sup>		7,3	7,9	8,9	7,1
<b>Promedio simple Grupo 3</b>	<b>9,5</b>	<b>7,7</b>	<b>10,1</b>	<b>11,5</b>	<b>9,5</b>
<b>Promedio ponderado Grupo 3<sup>2</sup></b>	<b>9,8</b>	<b>6,0</b>	<b>9,9</b>	<b>12,0</b>	<b>9,3</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

(1): La información de estos países corresponde al 2004.

(2): La presión tributaria de cada país se ponderó por el respectivo PIB a partir de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

(p): Datos preliminares.

Un punto importante, en cuanto al rol de las políticas tributarias que buscan mejorar la integración social, se encuentra en las diversas formas en las cuales los países implementan sus regímenes de seguridad social y en la importancia que tienen las mismas en términos recaudatorios. En ese sentido los países transitan por situaciones diversas que tornan complejo la forma en que estos recursos deben ser computados. Por ejemplo, Chile constituye un caso peculiar ya que consiste en un régimen privado de capitalización y por lo tanto han prácticamente desaparecido los ingresos públicos destinados al financiamiento de la seguridad social. Por otra parte están los países pioneros o de desarrollo intermedio como Costa Rica y Panamá (régimen público), y Uruguay (sistema mixto) donde las contribuciones a la seguridad social tienen un peso significativo en el total de los ingresos públicos de estos países. En el otro extremo está Brasil que recauda casi 15% del PIB y financia la seguridad social con rentas generales. Al respecto se señalan los comentarios incluidos en el Recuadro 1, donde se pone de manifiesto tres factores que determinan el criterio clasificatorio. Estos son: el carácter voluntario u obligatorio de los aportes, el carácter público o privado del prestado del beneficio y el criterio redistributivo o no del monto del aporte respecto al beneficio obtenido.

## Recuadro 1

### **Alternativas para el financiamiento de la seguridad social**

En relación con las reformas de los sistemas de prestaciones y su financiamiento, cabe plantear una serie de consideraciones sobre la conveniencia de considerar las cargas salariales como parte de la presión tributaria. Si bien es difícil establecer lineamientos precisos, grosso modo se distinguen cinco situaciones, determinadas por el carácter de los aportes (obligatorios o voluntarios), la naturaleza de las instituciones a cargo de las prestaciones y el efecto redistributivo de su financiamiento:

1. Si los aportes son obligatorios, el sistema está a cargo de instituciones públicas y las prestaciones cumplen una función redistributiva, es evidente que se las debe considerar como parte de la presión tributaria y el gasto pertinente debe considerarse público. Ejemplos de estos casos son los sistemas de pensiones de Brasil, Costa Rica, Panamá y Paraguay, los sistemas de salud de Costa Rica, el Fondo Nacional de Salud de Chile y el Fondo Solidario de Redistribución para obras sociales en Argentina.

2. Si los aportes son obligatorios y el sistema está a cargo de instituciones públicas pero las prestaciones no cumplen una función redistributiva sino que se organizan según el “principio del beneficio”, el gasto es público pero los recursos no tendrían carácter tributario. Un ejemplo de esta situación especial sería un sistema puro (sin redistribución) de cuentas notariales.

3. Cuando los aportes son obligatorios y financian prestaciones con criterio redistributivo pero a cargo de instituciones privadas, no debieran considerarse parte del gasto público ni sus recursos debieran formar parte de la presión tributaria; sin embargo, por el hecho de financiar gastos sociales deben considerarse en el análisis de las políticas sociales. Los sistemas de salud de Colombia y Uruguay están organizados de esta manera.

4. Si los aportes son obligatorios y captados por instituciones privadas que organizan sistemas de prestaciones sin objetivos de redistribución, no debiera considerarse que las prestaciones pertinentes son gasto público y su financiamiento no debiera formar parte de la presión tributaria, ya que se trata del financiamiento de bienes meritorios asimilables a los cinturones de seguridad o las primas de seguro automotriz. Ejemplos de esta modalidad son las administradoras de fondos de pensiones de los sistemas de Chile y Argentina, así como las ISAPRES del sistema de salud chileno.

5. Por último, los aportes voluntarios evidentemente no forman parte de la presión tributaria.

Es evidente que cada país tiene un sistema propio de organización de las cuentas públicas y presenta la información de acuerdo con las exigencias que supone.

---

Fuente: *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, CEPAL, febrero de 2006, Santiago de Chile.

En síntesis, el panorama anterior muestra una situación dispar, ya que si bien son países pertenecientes a la misma región, tienen entre sí casi las mismas diferencias que existen entre los países desarrollados y en desarrollo en cuanto a su nivel de carga tributaria, pues mientras el promedio de la carga tributaria de Brasil en los últimos 15 años ha sido de 31% del PIB, países como Guatemala o Haití han estado sistemáticamente por debajo del 10%. Después de 25 años, la tendencia parece indicar que la mayoría de los países no ha mostrado esfuerzos por mejorar su posición relativa en cuanto a recolección de recursos, sino más bien, por mantener su posición entre aquéllos que menos recaudan.



## 2. La presión tributaria de los países desarrollados

En este punto es interesante preguntarse cuán lejos está la región de los niveles de los países desarrollados y en ese sentido la información es bastante desalentadora. Exceptuando el caso de Brasil y el resto del Grupo 1 (26% en promedio en el año 2002), que desde comienzos de los años '90 tiene un nivel de carga tributaria cercana o superior a la de EE.UU. (26,4%) y Japón (25,8%), los demás países está en una situación muy distante respecto a estos últimos los cuales se encuentran entre los países de menor carga tributaria en el mundo desarrollado ya que el promedio de 15 países europeos -EU15<sup>16</sup>- supera el 40% (ver Cuadro 5).

Esto lleva a preguntarnos por la relación entre el nivel de presión tributaria y el desempeño económico y en ese sentido existen amplias discusiones académicas ya que mientras algunos autores sostienen que la mayor presión tributaria obstaculiza el desempeño económico al extraer recursos del sector privado que éste podría utilizar para realizar inversiones productivas otros piensan lo contrario ya que la mayor recaudación permitiría al estado realizar inversiones complementarias a las del sector privado y necesarias para fogear el crecimiento<sup>17</sup>.

Otra discusión paralela plantea la relación entre la recaudación y el nivel de desarrollo y mientras una postura dice que es necesario aumentar la recaudación para disponer de mayores recursos para destinarlos a las políticas de protección social y a realizar obras de infraestructura que fomenten el crecimiento y el desarrollo, otra postura sostiene que a medida que los países crecen, la base tributaria se amplía y la recaudación aumenta y de esta manera el sistema puede volverse más progresivo, todo lo cual redundaría en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema.

Cuadro 5  
Comparación internacional de la presión tributaria  
(Incluye contribuciones a la seguridad social)  
(% de PIB)

	1980	1990	2002	2005 <sup>P</sup>
América Latina (promedio simple)	14,4	12,6	15,8	16,9
Grupo 1	20,6	22,6	26,1	28,6
Grupo 2	13,7	12,1	15,1	16,1
Grupo 3	9,5	7,7	10,9	11,5
OCDE (promedio simple)	32,0	34,8	36,3	s/d
EU 15	36,0	39,4	40,6	s/d
USA	26,4	27,3	26,4	s/d
Japón	25,3	30,2	25,8	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cepal y OCDE.

(p): Datos preliminares.

<sup>16</sup> EU15 comprende a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia.

<sup>17</sup> Ver Martín, J. y Martner, R., (2004), página 16.

## C. Rasgos principales de las estructuras tributarias

### 1. Características destacadas en América Latina

La composición de las estructuras tributarias presenta variaciones significativas a lo largo del período 1990-2005 que responden a una serie de hechos estilizados.

En primer lugar, se observa una menor participación de los ingresos al comercio exterior en el total de ingresos tributarios en parte como consecuencia de la desaparición de los impuestos a las exportaciones en toda la región<sup>18</sup> y especialmente por una sustancial reducción de los aranceles nominales a las importaciones. Esta tendencia se manifiesta desde la década de los ochenta y se complementa con un proceso de generalización y fortalecimiento del IVA en toda la región que se convirtió así en la principal fuente de recursos. En tercer lugar, la participación de los impuestos a la renta no ha tenido cambios sustanciales en ese período si bien esta afirmación debiera ser relativizada en el sentido de que durante algunos años pareciera existir un mayor peso de los impuestos societarios. Asimismo, se observa que el mayor peso de la imposición a la renta recae sobre las sociedades (ver Cuadro 6) y en menor medida en las personas naturales o físicas.

Además, se observa que durante el período ha habido un alza generalizada de las tasas de IVA en la región (desde un 11% a un 15%) acompañada por una disminución de las tasas de renta, pues en el caso de la imposición personal las tasas marginales máximas se han reducido de niveles promedios del 45%/55% a mediados de la década de los años '80 a un entorno del 25%/35%. Por otra parte las tasas mínimas han sufrido un aumento poco significativo. Estas tendencias han sido similares en todos los grupos aunque con leves diferencias en sus niveles.

Por último, hay dos hechos adicionales que resulta conveniente destacar. Por una parte, se ha realizado una significativa depuración del número de impuestos aplicados, especialmente en materia de imposición selectiva, limitándose la misma a gravar actualmente a los bienes y servicios que podríamos denominar inelásticos, como tabacos, bebidas alcohólicas y gasificadas, combustibles y telecomunicaciones. Por otra parte, se observa el nacimiento y surgimiento de impuestos aplicados sobre bases extraordinarias o espurias como débitos y créditos bancarios, impuestos a las operaciones financieras, y otros gravámenes “heterodoxos” destinados a establecer un mínimo de participación de la imposición directa.

---

<sup>18</sup> El caso reciente de Argentina respecto a las retenciones a la exportación a partir del año 2002, constituye una excepción a la regla general.

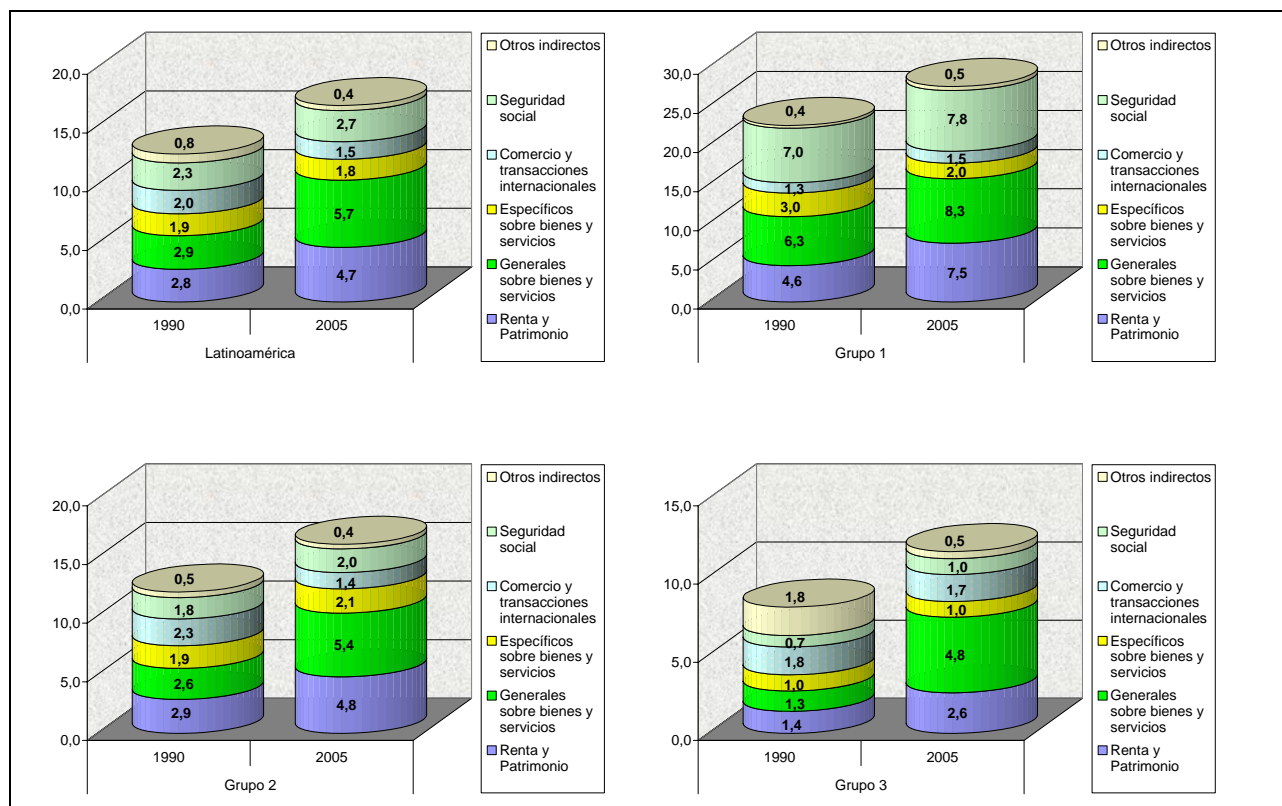
Cuadro 6  
Estructura de los ingresos tributarios en Latinoamérica  
(En porcentaje del PIB)

Concepto	1990	1995	2000	2005 (p)
Total ingresos tributarios	10,2	12,0	12,7	14,1
Ingresos tributarios directos	2,8	3,4	3,8	4,7
Renta y ganancia de capital	2,1	2,8	3,1	3,7
Propiedad	0,6	0,5	0,6	0,8
Otros directos	0,4	0,4	0,4	0,4
Ingresos tributarios indirectos	7,4	8,6	8,9	9,4
Generales sobre bienes y servicios	2,9	4,4	5,0	5,7
Específicos sobre bienes y servicios	1,9	1,8	1,9	1,8
Comercio y transacciones internacionales	2,0	2,0	1,6	1,5
Otros indirectos	0,8	0,4	0,4	0,4
Seguridad Social	2,3	2,9	3,0	2,7
<b>Total ingresos tributarios (incl. seg. social)</b>	<b>12,6</b>	<b>14,9</b>	<b>15,7</b>	<b>16,7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.  
(p) Preliminar.

Este panorama no varía sustancialmente cuando se analizan las estructuras por grupo tal como se ve en el Gráfico 3, si bien las circunstancias o momentos en que se han producido los cambios mencionados divergen a lo largo del tiempo. Sólo resulta interesante indicar que los países de mayor nivel de presión tributaria ingresan un menor porcentaje de recursos provenientes de la imposición a la renta, pero al mismo tiempo son los que recaudan mayores recursos en concepto de aportes a la seguridad social.

Gráfico 3  
Estructura de los ingresos tributarios en Latinoamérica por Grupos <sup>1</sup>  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

(1): Los datos de 2005 son preliminares.

Por último, el grado de informalidad creciente en los mercados, especialmente en el campo laboral y de los micro-empresarios, ha llevado a la mayoría de los países de la región a implementar diversas medidas: algunos han optado por sistemas sustitutos de tratamiento integral de esos grupos de contribuyentes, otros por excluir del ámbito de imposición a los contribuyentes considerados como poco rentables por la administración tributaria, y en otros lugares se observa un incumplimiento elevado de las normas, es decir que se optó por convivir con el problema.

De 17 países analizados de América Latina, se observa que 14 han implementado un régimen especial de tributación para los pequeños contribuyentes, y tan sólo 3 no lo han hecho (El Salvador, Panamá y Venezuela). No obstante estos tres países aplican una exención al Impuesto al Valor Agregado considerando los montos de ventas. De los países que aplican regímenes especiales, en su casi totalidad estos son de carácter voluntario. A su vez, se destaca que 7 países aplican más de un régimen, siendo Chile el país que aplica más regímenes, por cuanto además de tener 4 regímenes con carácter general, algunos de ellos a su vez admiten subregímenes con características específicas según la actividad económica de los contribuyentes.<sup>19</sup> Por su parte, Argentina aplica un régimen denominado “monotributo impositivo” que constituye un régimen sustitutivo del impuesto a la renta, de las contribuciones previsionales y del impuesto al valor agregado.<sup>20</sup> Brasil por otra parte ha implementado un régimen

<sup>19</sup> González, Darío (2006).

<sup>20</sup> Gómez Sabaini, J.C. y Geffner, M. (2006).

denominado “simples” y que también constituye una forma de tratar de capturar a la economía informal a través de un sistema simplificado.

## 2. Principales diferencias entre la estructura tributaria de los países desarrollados y los de América Latina

Como ha sido indicado los niveles de presión tributaria de la región se encuentran muy por debajo de los países desarrollados, y eso puede estar atentando contra la capacidad de los estados de la región para cumplir sus obligaciones en un momento donde las necesidades sociales no pueden hacerse esperar. Cuando se buscan las razones de dicha diferencia, resulta llamativo que el nivel de imposición general a los consumos (el de características más regresivas) resulta ser muy similar entre los países de la región y los del mundo desarrollado (ver Cuadro 7). La diferencia entonces se encuentra en el pobre desempeño de la imposición a la renta y la correspondiente a la seguridad social (impuestos de características más progresivas o proporcionales).

**Cuadro 7**  
Comparación de la estructura tributaria de América Latina y el Caribe  
respecto a los países desarrollados  
(En % del PIB)

Impuesto	América Latina y el Caribe		Países desarrollados
	1990-1999	2000-2005	1991-2000
A la Renta	3,5	3,4	9,7
Personas físicas	0,7	1,6	7,1
Personas Jurídicas	1,8	1,9	2,3
A la Propiedad	0,4	0,7	0,8
A la Seguridad social	2,7	2,8	7,8
Sobre bienes y servicios	6,5	7,6	9,5
IVA	4,0	5,4	6,5
Específicos	2,2	2,2	3,0
Al comercio exterior	2,0	1,4	0,3
Importaciones	1,9	1,4	0,3
Exportaciones	0,1	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>15,2</b>	<b>16,0</b>	<b>28,7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de De Ferranti y otros (2003) y CEPAL.

En conclusión, las estructuras tributarias suelen estar basadas en impuestos indirectos de carácter regresivo, y en el caso del impuesto a la renta recae más fuertemente sobre la población asalariada vía retención en la fuente. En consecuencia, el principal mecanismo tributario de corrección de las desigualdades incide sobre los estratos medios en vez de los altos. Por ello, es posible establecer una asociación entre la estructura tributaria y los índices de extrema desigualdad que sugiere que los sistemas tributarios de la región son uno de los factores que contribuyen a mantener el cuadro de distribución desigual de la renta y, por lo tanto, de la pobreza y la indigencia.

En ese sentido, y como un hecho conocido aunque basado en información insuficiente, se observa que el peso de la imposición a la renta ha provenido mayoritariamente de la participación de las sociedades (entre el 60% y el 70% del total según puede verse en el Cuadro 8) y en menor medida de los ingresos aportados por las personas naturales o físicas, constituyendo una característica que se reitera cualquiera sea el nivel de presión tributaria de los países. No obstante se insiste en la necesidad de mejorar la información en esta materia ya que la misma resulta ser muchas veces insuficiente como para una apreciación detallada.

Estos resultados contrastan con los encontrados en relación con la estructura de la imposición a la renta de los países desarrollados en los cuales el mayor peso está puesto en las contribuciones de las familias o personas naturales, y en menor medida en lo ingresado por las sociedades, lo que está reflejando las mayores posibilidades de control por parte de las administraciones tributarias de estos países en la gestión de un gran número de contribuyentes. Tal como se observa en el Cuadro 8, mientras que para el promedio de los países de la OCDE por cada peso ingresado de renta personal se recauda aproximadamente 35 centavos provenientes de las sociedades, para el promedio de América Latina por cada peso de renta personal se ingresan aproximadamente dos pesos con veintidós centavos de renta societaria. Estas relaciones se tornan aún más distantes si la comparación se efectúa con los países que integran EU15 o con el promedio de EE.UU. y Canadá.

Cuadro 8

## Comparación internacional de la estructura del impuesto a la renta

País o Región	Sociedades	Personas	Total	Soc. / PF
	(% del PIB)	Físicas (% del PIB)	(% del PIB)	(%)
América Latina (2002)	2,0	0,9	2,9	2,22
EEUU / Canadá (2002)	2,6	11,0	13,6	0,24
EU 15 (2002)	3,4	10,8	14,2	0,31
OCDE (2002)	3,4	9,8	13,2	0,35

Fuente: Elaboración propia en base a informes del BID, Gaggero y Gomez Sabaini (2002), y datos de CEPAL y OCDE.

Este panorama cambia cuando se analiza el peso conjunto de la imposición a la renta personal así como los aportes y contribuciones que se efectúan para el financiamiento de la seguridad social. Si bien puede ser materia de discusión en el corto plazo los aspectos de incidencia de las contribuciones sociales, es un hecho aceptado que en un análisis de largo plazo el peso de los mismos reside en cabeza de los asalariados quienes son los que han de soportar la carga de los mismos.

Asimismo el hecho de que los aportes y contribuciones suelen tener un monto máximo sobre el que se aplican las contribuciones sociales está señalando el carácter regresivo de las mismas cuando podrían ser al menos proporcionales.

En ese sentido la combinación entre un bajo nivel de carga tributaria en concepto de impuestos a la renta y una fuerte participación de la renta societaria genera como resultado que las personas físicas soporten una carga efectiva que gira en torno al 1% del PIB, dato que representa sólo el 8% del total de los ingresos tributarios, resultando por lo tanto en un instrumento demasiado débil para lograr los objetivos que le son propios.

Para concluir, no sólo la participación de cada grupo de contribuyentes (personas naturales y sociedades) presenta una fuerte disparidad respecto a la encontrada en los países desarrollados, sino que más grave aún es la discrepancia en los niveles de recaudación respecto al PIB. Así, mientras que el

promedio de los países de la región ingresa cerca del 3% por impuestos a la renta, este porcentaje se eleva al 13,2% para el promedio de la OCDE, al 13,6% para EEUU. y Canadá, 12 % en Australia, 15% en Nueva Zelanda y 26% en Dinamarca.

Así, mientras que los países desarrollados bajaron la tasa legal pero al mismo tiempo ampliaron la base imponible y por lo tanto la recaudación respecto al PIB siguió creciendo, en los países en desarrollo la baja en la tasa legal condujo a una menor recaudación debido a que simultáneamente con esa medida también se licuaron las bases imponibles<sup>21</sup>. La generalización de los distintos sistemas promocionales, ya sea para estimular las exportaciones o las actividades con destino en los mercados domésticos, tales como la constitución de zonas francas, la promoción turística y la competencia tributaria entre países para captar IED, son causa importante de los resultados indicados.<sup>22</sup>

En síntesis, si bien ha habido un crecimiento de la presión tributaria promedio en la última década de manera casi generalizada en todos los países aún subsisten fuertes presiones de gastos no satisfechos especialmente en relación con los programas de reducción de pobreza, además los problemas de financiamiento de los sistemas previsionales continúan siendo un tema latente y los niveles de inversión pública en los países han sido reducidos en la mayoría de ellos a una mínima expresión.

---

<sup>21</sup> Al respecto pueden consultarse los trabajos realizados por Avi-Yonah (2001), y Keen y Simone (2004).

<sup>22</sup> En 1998 la OCDE aprobó una serie de recomendaciones para contrarrestar las distorsiones introducidas por la competencia tributaria nociva en las decisiones de inversión y financiamiento que, en general, fueron implementadas por los países desarrollados pero no así por los países en desarrollo que quedaron expuestos a la erosión de sus bases imponibles. El tenor de las recomendaciones pueden encontrarse en OCDE (1998).

## II. Análisis de las políticas tributarias en materia distributiva

### A. Una comparación entre los países desarrollados y en desarrollo<sup>23</sup>

Si bien los aspectos referidos a cómo se distribuye el peso de los impuestos entre los distintos niveles de perceptores de ingreso, en el pasado han sido materia de análisis por numerosos expertos durante décadas de trabajo en este campo<sup>24</sup>, las respuestas no han sido de ninguna manera coincidentes por los diversos supuestos y criterios que deben ser utilizados en su análisis. Es por ello que resulta más determinante analizar el impacto marginal de las políticas a ser aplicadas, es decir que es más conveniente analizar los efectos marginales de las reformas que mirar los promedios de las estructuras existentes.

El papel del Estado en el proceso de redistribución de ingresos ha sido notorio en los países industrializados y en ese sentido la información del Cuadro 9 pone de manifiesto la capacidad de los mismos para cambiar de manera sustancial, a través de las políticas de impuestos y transferencias (gastos públicos), los índices de concentración del ingreso de esos países, lo que por otra parte está señalando los elevados niveles del coeficiente de Gini antes de dichas políticas (distribución primaria).

Cuadro 9

#### Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias en países industrializados seleccionados<sup>1</sup>

	Coeficiente de Gini		Importancia de la acción fiscal (3)=(2-1)/1
	Antes de impuestos y transferencias	Después de impuestos y transferencias	
	(1)	(2)	
Australia	0,463	0,306	-33,9%
EU15	0,470	0,330	-29,8%
EE.UU.	0,455	0,344	-24,4%
Japón	0,340	0,265	-22,1%

Fuente: Elaboración propia en base a De Ferranti y otros (2004) y Perry y otros (2006).

(1): La información está referida a períodos distintos.

Como surge de las conclusiones del estudio de Chu, Davoodi y Gupta<sup>25</sup> la información disponible indica que cuando se compara la distribución del ingreso entre los países desarrollados y en desarrollo, antes de los efectos de los impuestos y los programas de transferencia, la desigualdad del ingreso es menor en estos últimos que en los países industrializados. Sin embargo, mientras que en los países industrializados la distribución se mejora efectivamente a través de los impuestos y gastos, en los países en desarrollo no se cuenta con políticas redistributivas adecuadas para lograr un grado de igualdad comparable al de los países desarrollados.

Según la información provista por Deininger y Squire para el año 1990 el promedio del coeficiente de Gini, antes de impuestos pero después de transferencias, para los países en desarrollo ha sido del 38% mientras que el mismo indicador producido por la OCDE para los países desarrollados ha

<sup>23</sup> Esta sección analiza los aspectos distributivos de los impuestos si bien no puede dejar de señalarse la necesidad de analizar los efectos de los gastos públicos en esta materia ya que la interacción de los mismos brinda una perspectiva más amplia de las políticas públicas pero que escapa al cometido de este trabajo.

<sup>24</sup> De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M., (eds.), (2004), capítulo 9.

<sup>25</sup> Chu, K., Davoodi, H., y Gupta, S., (2000), página 30.



sido del 44%, lo que está poniendo de manifiesto que los efectos distributivos de esas medidas no son tan significativos en los países en desarrollo mientras que si lo son en los países desarrollados.

En el Cuadro 10 se presenta la estructura decílica del ingreso de mercado y del ingreso disponible para algunos países seleccionados pertenecientes al grupo de EU15, así como el promedio para el total de los mismos. La información señala también la estructura de la concentración de impuestos, que resulta ser fuertemente progresiva, y que constituye conjuntamente con la acción de las transferencias y gastos públicos- el eje de las políticas utilizadas para mejorar la brecha entre la distribución primaria y secundaria. Cabe mencionar también la peculiar situación de Suecia, país en el que si bien el efecto de los tributos no resulta ser progresivo -sino que su tendencia oscila entre proporcional y regresivo-, tiene una de las políticas redistributivas más importantes a través de la acción de las transferencias y gastos públicos, las que se reflejan en los resultados del cuadro siguiente.

Cuadro 10

### Distribución del ingreso de mercado y del ingreso disponible para algunos países desarrollados

España				Suecia			
Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos	Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos
1	1,5%	2,9%	0,0%	1	1,9%	4,3%	2,5%
2	2,9%	4,9%	0,3%	2	2,7%	6,7%	4,2%
3	4,1%	6,1%	1,2%	3	3,9%	7,4%	5,5%
4	5,5%	6,9%	2,1%	4	6,2%	7,7%	6,9%
5	7,0%	8,0%	3,8%	5	7,8%	8,4%	7,8%
6	8,1%	8,9%	5,0%	6	9,5%	9,3%	8,8%
7	10,4%	10,5%	8,0%	7	10,8%	10,2%	10,0%
8	12,7%	12,2%	11,6%	8	13,3%	11,6%	11,8%
9	17,4%	15,6%	18,4%	9	16,6%	13,7%	14,8%
10	30,2%	23,9%	49,6%	10	27,3%	20,7%	27,8%

Reino Unido				EU15			
Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos	Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos
1	0,7%	3,6%	1,7%	1	1,5%	2,7%	0,5%
2	1,7%	4,7%	1,9%	2	2,6%	4,6%	1,3%
3	2,8%	5,7%	2,6%	3	3,5%	5,8%	2,2%
4	4,4%	6,5%	3,7%	4	4,8%	6,9%	3,4%
5	6,5%	7,7%	5,2%	5	6,4%	7,9%	4,8%
6	8,2%	8,8%	6,6%	6	8,3%	9,1%	6,8%
7	11,1%	10,6%	9,3%	7	10,5%	10,5%	9,2%
8	14,1%	12,4%	12,3%	8	13,2%	12,3%	12,4%
9	18,1%	15,2%	17,0%	9	17,7%	15,3%	18,0%
10	32,4%	24,9%	39,8%	10	31,4%	24,9%	41,2%

Fuente: EUROMOD (2005) en base a datos oficiales de España (1999), Suecia (2001), Reino Unido (2000/1) y demás países para el promedio de EU15.

En cuanto a América Latina, el tema cobra preocupación cuando se observa, tal como señala Gasparini,<sup>26</sup> que en la región la desigualdad del ingreso ha aumentado desde la Segunda Guerra Mundial, y que desde los años '90 la tendencia no ha sido uniforme entre países: en general la desigualdad ha

<sup>26</sup> Gasparini, L., (2003), página 10.

aumentado, tal como se observa en el Cuadro 11. Asimismo la evidencia sugiere un movimiento de convergencia en la desigualdad de los ingresos en toda la región.

Cuadro 11  
América Latina: evolución del coeficiente de Gini  
(Datos basados en la distribución del ingreso per cápita)

Países	Año	Gini	Países	Año	Gini
Argentina:	1990	0,501	Honduras	1990	0,615
	2004	0,537		2002	0,588
Bolivia	1989	0,538	México	1989	0,536
	2002	0,614		2004	0,516
Brasil	1990	0,627	Nicaragua	1993	0,582
	2003	0,621		2001	0,579
Chile	1990	0,554	Panamá	1991	0,545
	2003	0,552		2002	0,515
Colombia	1994	0,601	Paraguay	1990	0,447
	2002	0,575		2000	0,570
Costa Rica	1990	0,438	Perú	1997	0,532
	2002	0,488		2003	0,523
Ecuador	1990	0,461	Rep. Dominicana	1997	0,517
	2002	0,513		2002	0,544
El Salvador	1995	0,507	Uruguay	1990	0,492
	2001	0,525		2002	0,455
Guatemala	1989	0,582	Venezuela	1990	0,471
	2002	0,543		2002	0,500

Fuente: Panorama Social de América Latina 2005, CEPAL (2006).

### **B. Comparación de los efectos en el Gini antes y después de impuestos**

El trabajo reciente de Chu, Davoodi y Gupta (2000) aporta en ese sentido un esfuerzo para una revisión integral de los aspectos cuantitativos de la incidencia distributiva en los países en desarrollo y al respecto señalan que de los 36 países analizados solamente en 13 de ellos -casi un tercio de los mismos- se ha encontrado que el sistema tributario tiene efectos progresivos, mientras que en el resto los efectos han sido proporcionales o regresivos.

Asimismo indican que a lo largo del tiempo la progresividad ha venido declinando, mostrando una tendencia contraria a los cambios esperados en la distribución de los ingresos.

En ese sentido encuentran que la estructura tributaria es el factor más importante que determina este resultado dado que los impuestos a la renta son básicamente progresivos y la imposición al consumo no lo es, y si bien el nivel global de tributación en la región ha aumentado a lo largo de las últimas décadas, la presencia de la imposición a la renta no ha sido mayor, mientras que al mismo tiempo el grado de desigualdad regional ha aumentado y se observa una creciente participación de la imposición al consumo, sustentada en el fuerte crecimiento del impuesto al valor agregado.

Por ello, y dado el bajo peso relativo de la imposición a la renta personal, los efectos distributivos del sistema tributario han sido reducidos, y en ese sentido no es sorpresa encontrar que se encuentran escasas evidencias de que se hayan producido cambios redistributivos como consecuencia del sistema tributario.

Por otra parte debe señalarse que el impacto distributivo del sistema tributario está relacionado tanto con el nivel de la presión tributario como con el grado de participación de cada tipo de tributos en la estructura tributaria. Como algunos estudios han señalado, por el hecho de eximir solamente algunos pocos ítems específicos de la base gravable del IVA se reduce a la mitad la carga tributaria impuesta sobre los sectores más pobres, si bien también debe admitirse que con esa medida se genera un beneficio a los sectores de mayores ingresos de la población, y que con dichos recursos se podría haber llevado a cabo un sistema de transferencias pro-pobre o gastos focalizados más eficientes, aunque debería agregarse que ello sólo se produciría en la medida que hubiesen existido las condiciones institucionales para ello.<sup>27</sup>

Por otra parte, esta medida deberá ser ponderada en función de la estructura industrial y comercial del país, ya que en aquellos países relativamente más desarrollados la exención plena de un determinado bien requiere incurrir en la aplicación de medidas que no son recomendables (tasa cero), mientras que por el contrario en el caso de países con un alto coeficiente de importaciones en su canasta de consumo sería suficiente con la exención de los mismos en el momento de la importación para lograr efectos equivalentes.

El ejemplo pone de relieve las dificultades existentes en cuanto al delicado balance entre eficiencia, equidad y capacidad de administración o de gestión del sistema, así como el grado de institucionalidad requerido para poder implementar las políticas más adecuadas, ya que es común encontrar que los países que tienen una distribución más concentrada de la renta también son los que tienen una menor calidad de la administración tributaria y un escaso nivel de gestión institucional.

En el otro extremo de la escala de ingresos se plantea la cuestión respecto a la capacidad del sistema tributario para capturar un porcentaje creciente de ingresos a través de la imposición a la renta personal, el uso de impuestos selectivos sobre bienes de lujo o la aplicación de impuestos patrimoniales.

En ese sentido, como la evidencia empírica indicada con anterioridad lo señala, la dirección de los cambios ocurridos en América Latina no ha sido favorable a esos efectos.

Por una parte, los impuestos a la renta personal no sólo no han crecido sino que han tenido una leve disminución, ya que a la vez que las tasas se han reducido no se ha producido la ampliación de las bases imponibles. En lo que concierne a la imposición selectiva se observa que la misma se ha ido concentrando cada vez más en gravámenes de baja elasticidad precio (bebidas, tabacos, etc.) mientras que al mismo tiempo se ha derogado la imposición sobre bienes de lujo. Por último la imposición patrimonial ha sido baja ya que la cobertura de estos gravámenes es reducida, las valuaciones en el caso de bienes inmuebles no están a tono con los valores de mercado y los coeficientes de cobranza no son los adecuados.

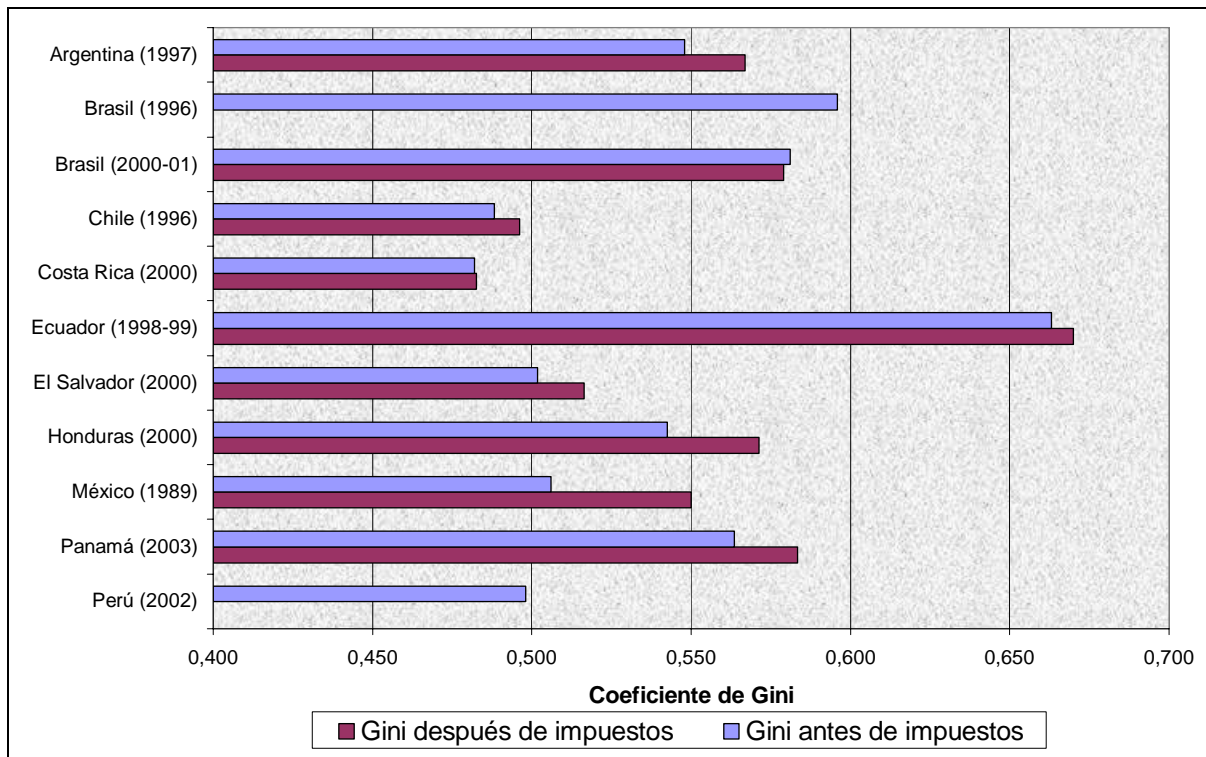
A partir de los estudios realizados más recientemente para algunos de los países de la región que se detallan en el Gráfico 4, se observa que la existencia de sistemas tributarios regresivos parece ser la norma, en claro contraste con lo que sucede en los países industrializados, y un análisis más detallado muestra que ello es válido incluso para impuestos que se esperarían fuesen progresivos. Como se observa en dicho Gráfico, los cálculos de incidencia arrojan coeficientes de Gini después del pago de los impuestos que indican que los sistemas tributarios aumentan la concentración del ingreso respecto de la existente antes del cobro de dichos tributos en casi todos los casos.

En ese sentido, la regresividad se presenta con claridad en Argentina, Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. Otros países, como Costa Rica o Ecuador, muestran efectos más bien nulos.

---

<sup>27</sup> Bird, R., y Millar, B., (1989).

Gráfico 4  
 América Latina: efectos distributivos de la política tributaria  
 (Coeficientes de Gini antes y después de impuestos)



Fuente: Elaboración propia en base a documentos incluidos en Recaudar para crecer, BID (2005), Gómez Sabaini, (marzo 2004), Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), Bolaños (2002), Vianna y otros (2000), SEPE (2003), Mostajo (2004) y Chu, Davoodi y Gupta (2000).

Brasil (1996): El coeficiente de Gini indicado es antes de impuestos y después de transferencias. El valor del mismo sin las transferencias asciende a 0,642. Si bien no se dispone del coeficiente de GINI correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

Perú (2002): El estudio no calcula el Gini ni antes ni después de impuestos por eso se informa el último dato disponible para el país que corresponde al 2000. Si bien no se dispone del coeficiente de GINI correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

En esta materia se considera importante realizar un seguimiento de los efectos de la política tributaria a través de la realización de estudios periódicos en cada uno de los países, ya que lo importante es analizar las variaciones ocurridas dentro de cada país, a lo largo del tiempo, y no solamente los valores absolutos de los índices de desigualdad.

Si bien es frecuente mencionar que la acción del estado en esta materia debe ser llevada a cabo de una manera más efectiva y eficiente a través de la acción del gasto público, permanece aún la pregunta respecto al papel que le cabe a los impuestos en materia distributiva, en el sentido de si ambos instrumentos –impuestos y gastos- no debieran ser considerados como instrumentos complementarios, para lograr así mayor eficiencia con mayor equidad.

Al respecto es factible observar innumerables casos en que las normas tributarias afectan los resultados obtenidos en materia distributiva gravando distinto a los que están en las mismas circunstancias, es decir afectando el principio esencial de la equidad horizontal. Por ello la inquietud no

debe ser sólo sobre como mejorar la equidad vertical, sino inicialmente evitar los desequilibrios horizontales.

En ese sentido se observa que si bien el nivel global de tributación en la región ha aumentado a lo largo de las últimas décadas, la presencia de la imposición a la renta personal no ha crecido en su participación, a pesar del sustancial crecimiento del PIB del último quinquenio lo que ha llevado a que el grado de concentración de ingresos haya aumentado.

Es decir, en general los países se han mostrado competentes para mejorar la tasa de crecimiento, y reducir los niveles de pobreza extrema, pero no han sido competentes para distribuir los frutos del mayor nivel del PIB de una manera más equitativa entre los distintos sectores de la población.

Finalmente, nos preguntamos respecto al grado de avance en la eficiencia de las administraciones tributarias, ya que en la medida en que las mismas sean débiles y con imposibilidad de lograr un cumplimiento aceptable, se facilitan las vías para una sustancial evasión tributaria, lo que da lugar a una brecha significativa entre la tasa legal y efectiva de los gravámenes, por lo cual no se logran los objetivos esperados. Asimismo la corrupción y el bajo grado de institucionalidad de los gobiernos también establecen un límite a la efectividad de las medidas distributivas.

### III. El insuficiente nivel de recaudación y el impacto distributivo de los sistemas tributarios

Como ha señalado Musgrave, “un nivel alto de imposición, pero moderadamente progresivo, puede tener un impacto mayor sobre la distribución de la renta que un nivel bajo pero con fuerte progresividad”, y de ahí el énfasis en la necesidad de procurar un incremento en la presión tributaria a fin de mejorar tanto la solvencia del sistema fiscal como la distribución del ingreso a través de un sistema levemente progresivo, lo que evitaría así impactos negativos en términos de eficiencia y reduciría los incentivos a la evasión de los sectores afectados.

#### A. ¿Es aceptable el nivel actual de la carga tributaria?

Tal como se ha señalado en la sección anterior el promedio de la carga tributaria resultó ser del 15,0% para el promedio de los años 1990/2005, con niveles mínimos de 8,9% para Haití y máximos de 35,9% para el caso de Brasil, ambos datos del año 2005.

Estos niveles de presión tributaria parecen no ser suficientes para un amplio número de países que experimentan déficit en el sector público, una alta tasa de endeudamiento respecto a su nivel del PIB, y que están sometidos a crecientes demandas de nuevos gastos públicos a fin de proveer los bienes públicos y meritorios indispensables para sostener el crecimiento económico, para mejorar los niveles de bienestar de sus poblaciones, y para asumir su rol en construir la infraestructura necesaria para fomentar el desarrollo y brindar los niveles de seguridad jurídica y ciudadana, todos servicios sin los cuales no puede elevarse significativa y sostenidamente la inversión privada.

Las razones por las que el nivel de la presión tributaria varía entre países son múltiples, y desde hace décadas se han ido ensayando distintas hipótesis en torno a las mismas. Al respecto los estudiosos han señalado que el nivel de tributación tiende a estar sistemáticamente relacionado con ciertos factores económicos tales como el ingreso per cápita, la forma como se distribuye el ingreso entre los distintos estratos de población, el grado de la participación de los salarios en el ingreso nacional, la participación del ingreso nacional que es generada por grandes empresas, la importancia de los sectores primarios (agricultura y otros) en el total del producto nacional, y el nivel de apertura de la economía, dado éste por el coeficiente de importaciones y la participación de las exportaciones en el PBN.

Por otra parte gran cantidad de países de América Latina han experimentado en el transcurso de las últimas décadas, y por distintas razones, un fuerte crecimiento de sus mercados informales, tanto de bienes como de factores –especialmente en el ámbito de los mercados laborales- que no pueden dejar de ser tomados en consideración a la hora de analizar las causas que determinan el nivel de la presión tributaria.

Teniendo en consideración este conjunto de factores que constituyen los principales determinantes de la “capacidad gravable” diversos economistas han tratado de explicar a lo largo de estos años el nivel de la “brecha” existente entre la recaudación efectiva y potencial.

En ese sentido, es bueno remarcar que algunos autores señalan que el nivel de la carga tributaria observada se encuentra por debajo de los niveles esperados -o potenciales- como surge por ejemplo de los estudios de Agosin, y otros<sup>28</sup> sobre los países centroamericanos y de Perry y otros<sup>29</sup> sobre Latinoamérica. Igual señalamiento es efectuado por Keen y Simone<sup>30</sup> al señalar que en “el contexto de los países de bajo nivel de ingreso la receta más común es un aumento de recursos (si bien se reconoce que sin lugar a dudas algún gasto será desaprovechado)”. Además como señalara Tanzi<sup>31</sup> “puede ser argumentado que los impuestos debieran ser aumentados cuando ellos son tan bajos que el gobierno no puede financiar gastos

---

<sup>28</sup> Agosin, M., Machado, R., y Nazal, P., (2004), página 90.

<sup>29</sup> Perry, G., Arias, O., López, J., Maloney, W., y Servén, L. (2006).

<sup>30</sup> Keen, M. y Simone, A., (2004), página 336.

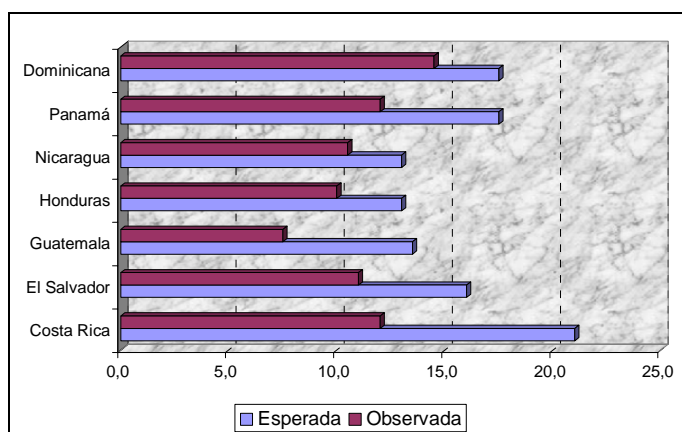
<sup>31</sup> Tanzi, V., (2000), página 9.

públicos esenciales. Este bajo nivel de tributación puede ser un obstáculo mayor para el crecimiento de la economía del país”.<sup>32</sup>

Los estudios de Agosin y otros (2004) y de Perry y otros (2006) permiten brindar un acercamiento cuantitativo respecto al nivel de la brecha entre la recaudación potencial y la efectiva (brecha tributaria), poniendo de manifiesto todos los recaudos que deben ser mencionados en estas circunstancias, ya que ellos brindan sólo una orientación general para la región, mientras que las estimaciones para países particulares sólo pueden ser efectuadas en un estudio específico de cada uno de ellos.

En primer lugar, para el caso de los países centroamericanos, Agosin y otros (2004) han realizado estimaciones a fin de determinar las brechas existentes entre los niveles de recaudación efectivos u observados respecto a los valores de la capacidad gravable en función del ingreso per cápita de los mismos y del índice de concentración de ingreso (coeficiente de Gini). Según se observa en el Gráfico 5, la brecha existente entre la recaudación observada y la esperada muestran que la presión tributaria podría ser incrementada en torno a los 3 puntos adicionales del PIB si se siguieran reformas modernizadoras de sus sistemas tributarios. Este incremento en la presión tributaria estaría indicando que el promedio de recaudación actual de la región debiera ser aumentado en aproximadamente un 30%.

Gráfico 5  
Presión tributaria esperada y efectiva en los '90  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Agosin, M., y Machado, R., Pequeñas economías, grandes desafíos, BID.

En segundo lugar, un reciente estudio publicado por el Banco Mundial y elaborado por Perry y otros<sup>33</sup> analiza las causas del bajo impacto distributivo de los sistemas tributarios, y de las transferencias en América Latina y encuentra que el total de la recaudación respecto al PIB es generalmente bajo ya sea que se lo compare con el nivel de carga tributaria de los países desarrollados -que generan el doble de los recursos tributarios- o en relación con el ingreso per cápita de los propios países latinoamericanos (ver Gráfico 6). Para ello, los autores realizaron un análisis de regresión de corte transversal considerando la función logarítmica del ingreso per cápita para 140 países.

Al respecto, el informe indica que, utilizando datos para el año 2000, sólo tres países de la región (Honduras, Nicaragua y Uruguay) tienen ingresos tributarios que están por encima de la línea de regresión, mientras que Brasil se encuentra sobre la misma, y el resto de los países tienen un nivel de ingresos tributarios que se ubican por debajo.

<sup>32</sup> Vale la pena recordar los ya clásicos estudios en esta materia como los realizados por Hinrichs, H. H. (1966), Musgrave, R. (1969), Tanzi, V. (1973), y Tanzi, V. (1987), entre otros.

<sup>33</sup> Perry, G., Arias, O., López, J., Maloney, W., y Serven, L. (2006).

Particularizando el caso de los tres países mencionados es factible encontrar que para la información del año 2000 al menos dos de ellos (Honduras y Nicaragua) tenían un nivel excesivo de presión tributaria que obedecía exclusivamente a una clara subestimación del cálculo del PIB, dato que ya ha sido corregido en el caso del Nicaragua en alrededor del 70% para arriba, y que aún falta dar por conocer el monto correspondiente a la reestimación del PIB en Honduras.

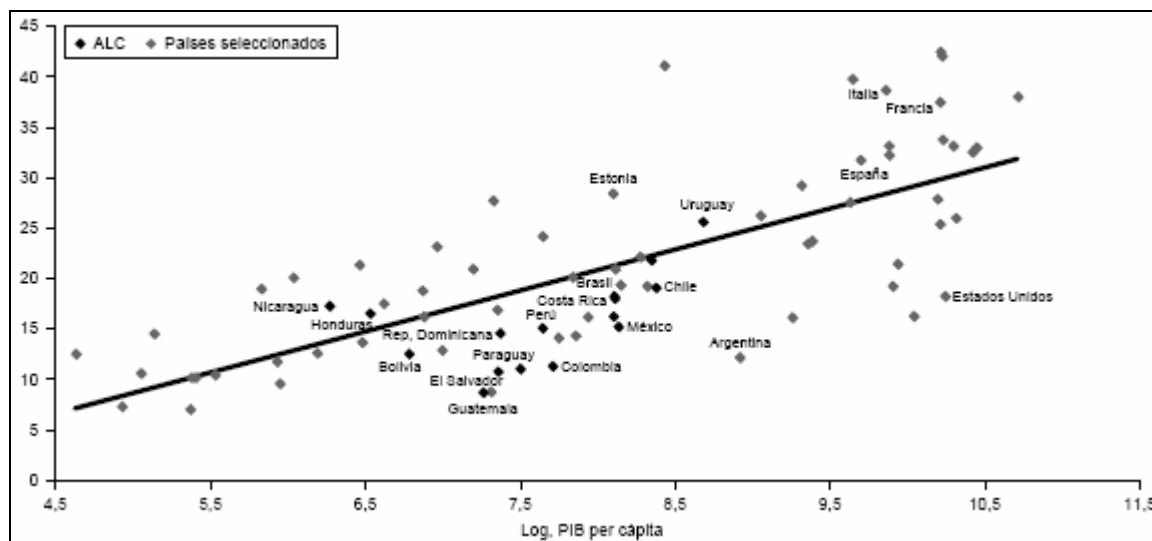
En el extremo opuesto se encuentran Colombia, El Salvador, Guatemala y Paraguay en los que la brecha de recaudación toma valores máximos.

Respecto al caso de Argentina, que el informe señala como el país que tiene la mayor brecha entre la recaudación potencial y efectiva, es factible que el resultado estimado sea consecuencia de haber considerado la presión tributaria que fluye al gobierno central una vez que se ha distribuido el porcentaje correspondiente a las provincias con motivo de los criterios de coparticipación existentes.

Gráfico 6

Ingresos tributarios totales e ingreso per cápita en países seleccionados

(Ingresos tributarios en porcentaje del PIB)



Fuente: Perry y otros (2006).

Haciendo abstracción de los posibles ajustes que puedan ser efectuados sobre dichas estimaciones, el informe de Perry (2006) está señalando que la mediana de las estimaciones efectuadas muestra un nivel de presión tributaria que es inferior en torno a los 4 puntos del PIB respecto a los valores que serían de esperar dado el nivel de ingreso per cápita de los países. En síntesis, tanto el informe de Agosin (2005) para Centroamérica como el de Perry (2006) para la región en su conjunto muestran que existe claramente la necesidad de lograr un incremento en la presión tributaria efectiva, que ronda en torno a los 3 a 4 puntos adicionales del PIB en promedio, si bien en cada caso particular deben efectuarse mediaciones ad-hoc a ese respecto.

**B. Las distorsiones en la estructura tributaria**

Si por una parte el limitado efecto que tiene la política tributaria como instrumento para distribuir ingresos puede ser atribuido al reducido nivel de presión tributaria, por otra parte la misma obedece a la distorsionada composición de la estructura tributaria de los países que se caracteriza por el alto peso de la imposición indirecta. En ese sentido el análisis efectuado por Perry y otros (2006) muestra que más allá



del tipo de gravamen de que se trate, el nivel de recaudación producido por el mismo se encuentra por debajo de los niveles estimados según la metodología utilizada que se ha explicado más arriba.

Así, del Cuadro 12, construido en base a información de Perry y otros, surgen con mucha fuerza un conjunto de elementos que permiten confirmar las afirmaciones ya efectuadas, a saber.

En primer lugar, el principal déficit en materia recaudatoria se encuentra en la imposición a la renta personal, que muestra que para el promedio de los países este gravamen debiera incrementarse en más de 3 puntos adicionales del PIB. Como señala el informe mencionado, en ninguno de los países de la región la recaudación obtenida por el impuesto a la renta se encuentra por sobre los valores esperados. Desagregando estas “brechas” para cada uno de los grupos analizados se observa que son especialmente los países del Grupo 1 los cuales deberían realizar un “esfuerzo” mayor, y por lo tanto la imposición a la renta tendría que crecer en más del 100% respecto a los valores del año 2000. Lamentablemente la escasa información disponible no permite desagregar estos coeficientes entre imposición a la renta personal y societaria, pero la estructura del gravamen indicada en otras secciones pueden contribuir a este propósito.

Cuadro 12

Importancia de la brecha fiscal por grupo y tipo de impuesto en Latinoamérica <sup>1</sup>

Estimación para el año 2000

(En porcentaje del PIB)

País	Renta			Propiedad			Consumo			Comercio exterior			Total		
	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.
Grupo 1	3,9	8,8	125,0	1,5	1,5	0,0	10,7	11,5	7,1	0,5	1,8	256,6	17,8	21,5	21,0
Grupo 2	3,4	7,0	104,2	0,4	0,6	40,5	6,8	6,3	-6,4	2,0	2,9	45,1	12,8	16,4	28,0
Grupo 3	1,9	3,1	64,5	0,4	0,6	40,2	5,1	7,2	41,8	1,6	2,8	77,3	9,4	17,3	84,3
Total	3,1	6,5	108,9	0,6	0,7	23,1	7,0	7,2	4,0	1,6	2,7	62,5	12,7	17,1	34,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y de Perry y otros (2006).

Ef.: Recaudación efectiva

Pt.: Recaudación potencial.

(1): Los datos corresponden a los promedios simples de cada grupo. En el caso de la recaudación potencial del Grupo 3 dicho promedio no incluye ni a Ecuador ni a Haití.

Grupo 1: Incluye a Brasil, Uruguay y Argentina.

Grupo 2: Incluye a Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México y El Salvador.

Grupo 3: Incluye a Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití.

En segundo lugar, la imposición a los bienes y servicios resulta ser el único instrumento tributario que en algunos países ha alcanzado un nivel de presión tributaria que excede al nivel de la variable explicativa (Grupo 2), mostrando -tal como se ha hecho- que el énfasis en las reformas tributarias de estas dos últimas décadas ha estado puesto sobre estos gravámenes.

Finalmente, en lo que respecta a la imposición al comercio exterior, si bien los países del Grupo 2 y 3 mantienen un patrón de comportamiento muy homogéneo en esa materia, la información está indicando que el nivel de recaudación del Grupo 1 en materia de impuestos al comercio exterior debiera ser más elevado que el actual, sin que ello implique necesariamente un alza en los aranceles, sino que pueden lograrse mayores niveles de recaudación con un coeficiente mayor de apertura y bajos niveles arancelarios.

En síntesis, en términos porcentuales la brecha de 4 puntos determinada para el nivel de presión tributaria potencial implica un “esfuerzo” adicional de cerca del 30% para el promedio de los países

respecto a los niveles del 2000, y ese esfuerzo debe ser redoblado en relación con los países del Grupo 3 que debieran incrementar la carga tributaria en más del 80%, tal como se refleja en la última columna del Cuadro 12.

### *C. Un ejercicio de simulación sobre las reformas tributarias requeridas para mejorar la distribución del ingreso*

#### 1. Introducción

El propósito de esta sección es el de llevar a cabo un ejercicio de simulación que permita visualizar los “esfuerzos” requeridos para modificar la estructura tributaria de los países de América Latina, con el objetivo explícito de mejorar la distribución del ingreso. Para esos fines, este ejercicio sigue los aspectos metodológicos utilizados generalmente en la materia, los cuales se describen exhaustivamente en el informe “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino”.<sup>34</sup>

En primer lugar, debe efectuarse el reconocimiento de que el mismo consiste en un ejercicio de equilibrio parcial, al igual que la casi totalidad de los análisis efectuados por otros autores en esta materia, ya que la insuficiencia de informaciones a nivel de grupos de países y los cambios sucesivos operados en las estructuras tributarias de los mismos tornan muy compleja la elaboración de un modelo de equilibrio general.

En segundo lugar, es sabido que un ejercicio de este tipo requiere de un conjunto de insumos tales como: datos de la distribución del ingreso, de las fuentes del mismo, así como de las propensiones a consumir por niveles de renta, como también de un detalle de la distribución de los gastos realizados a cabo por las unidades económicas observadas por niveles de renta, si es que éste es el indicador de bienestar utilizado.

En tercer lugar se requiere disponer de la información referida a los principales impuestos, convenientemente clasificados, así como del total de la carga tributaria para el período bajo análisis.

En cuarto lugar será necesario considerar los criterios seguidos para la asignación de la carga tributaria.

Por último, y tomando en consideración que el ejercicio sólo tiene un carácter ilustrativo para tratar de medir el “esfuerzo requerido” en las modificaciones a la estructura tributaria para mejorar la distribución del ingreso, se ha partido del supuesto de que los cambios resultantes en cualquier tributo deben generar un impacto recaudatorio de un nivel tal que deje inalterado el nivel promedio de la presión tributaria.

Para la elaboración de este ejercicio se han utilizado las informaciones contenidas en el informe “Evolución y situación tributaria actual en América Latina”,<sup>35</sup> el que a su vez se ha basado en la información de la base de datos fiscales de la CEPAL a nivel de cada país. Para ello se ha tomado la estructura tributaria del promedio de los años 2000 a 2003 inclusive, a fin de suavizar el efecto de medidas puntuales que tengan un impacto significativo sobre la estructura tributaria de los países, tal como sería el caso de las reformas puntuales que han tenido lugar durante ese período.

Dado que América Latina refleja un conjunto muy heterogéneo de situaciones, y que un análisis casuístico excedía los límites de este informe, se optó por realizar un ejercicio de carácter ilustrativo agrupando los seis países del Istmo Centroamericano más República Dominicana (es decir, Honduras, Guatemala<sup>36</sup>, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Costa Rica y El Salvador) que poseen ciertas características comunes, especialmente en lo que se refiere a sus estructuras tributarias semejantes, y para

---

<sup>34</sup> Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J., y Rossignolo, Darío A. (2002).

<sup>35</sup> Gómez Sabaini (2005b).

<sup>36</sup> La incorporación de Guatemala (el único país seleccionado del grupo 3), que tiene un nivel de carga tributaria inferior al resto, no modifica los resultados obtenidos y por el contrario agrega un país más al conjunto analizado.

la mayoría de los mismos existían estudios recientes de incidencia distributiva efectuados sobre criterios metodológicos similares.

Complementariamente, se debió seleccionar un conjunto de curvas de concentración (una para cada impuesto), entre aquellas disponibles de estudios anteriores realizados por el autor (Honduras, Nicaragua, Panamá, y Argentina) optando por utilizar las correspondientes al caso de Panamá<sup>37</sup> debido a que las estructuras tributarias, los patrones de consumo y el grado de desigualdad en la distribución del ingreso pueden considerarse la más representativa del promedio de los países considerados.

Dado que el objetivo del ejercicio es poder apreciar los cambios requeridos en la estructura tributaria existente a fin de lograr un impacto en la distribución de ingresos de la región observada, se han llevado a cabo tres simulaciones: dos de ellas con el objeto explícito de mejorar la progresividad del sistema tributario, y una tercera, resultante de la aplicación de un sistema tributario hipotético cuyos parámetros surge de las brechas por tipo de impuestos del estudio de Perry (2006) a fin de evaluar sus efectos sobre la distribución.

Si bien puede objetarse que existe un efecto interactivo a lo largo de este proceso, dado que se están considerando propensiones a consumir “afectadas” por el efecto de los gravámenes sobre las mismas, así como otras interacciones que debieran ser eliminadas, el carácter preliminar que reviste este ejercicio de simulación exime de efectuar correcciones a las mismas, aunque en un análisis posterior se considera necesario su depuración.

En consecuencia, se ha procurado, en primer lugar, cuantificar los cambios requeridos en la estructura tributaria para lograr los objetivos propuestos y, en segundo lugar, poder apreciar la magnitud de los “esfuerzos” de política tributaria requeridos en cada impuesto en particular, a fin de visualizar si las reformas necesarias son factibles de ser llevadas a cabo en un proceso de corto o largo plazo. Por último, el ejercicio pretende -aún con todas sus limitaciones- brindar un marco de referencia en el cual discutir orientaciones tributarias, si bien haciendo abstracción de que las mismas no afectan el resto de las variables económicas comprometidas.

Para realizar este ejercicio se explicita, en primer lugar, el marco conceptual aplicado para las simulaciones; y en segunda instancia, se describen los datos tomados como punto de partida en función de la estructura tributaria inicial, evaluando los resultados distributivos de la misma. Seguidamente, se especifican las simulaciones evaluadas para el análisis, delimitando explícitamente el alcance de las mismas y las evaluaciones que pueden extraerse de sus resultados, para concluir con una aplicación concreta de las reformas tributarias sugeridas por el estudio de Perry (2006), lo que permitirá enmarcar los resultados alcanzados en las secciones mencionadas precedentemente. En última instancia, se establecen las conclusiones que se derivan del presente estudio.

## 2. Marco conceptual

Sabido es que el efecto de la política tributaria sobre la distribución del ingreso depende principalmente de dos factores, a saber, en primer lugar, la progresividad o regresividad de cada tributo, y en segundo, del peso relativo del mismo sobre el total de la estructura tributaria.

La progresividad o regresividad de cada tributo respecto al nivel de ingreso, la denominada alícuota marginal, mide el grado en que cada tributo puede ayudar a generar un efecto de mejora en la distribución; cuanto más concentrado esté el impuesto, mayor progresividad del mismo.

Como puede verse en el Recuadro 2, esto puede obtenerse a partir del índice de concentración de impuestos, el que surge a partir de la curva de concentración; su comparación con la curva análoga del

---

<sup>37</sup> Gómez Sabaini, J. C., y Gnazzo, E. (2004).

ingreso pre-impuestos generará conclusiones sobre progresividad o regresividad del impuesto o del sistema tributario. Este efecto está contemplado en el índice de Kakwani.

#### Recuadro 2

### Indicadores de desigualdad

El indicador más utilizado en las comparaciones es el denominado índice de Gini que mide el área que se encuentra por debajo de la curva de Lorenz, es decir, entre el gráfico de ésta y la línea de perfecta desigualdad; dicho de otro modo el Gini compara las áreas por encima y por debajo de la curva. Los valores extremos para este índice son uno, para perfecta desigualdad, y cero para la perfecta igualdad.

La asignación por deciles de los montos de impuestos por ellos pagados genera una carga tributaria, al computar el cociente que recae el total recaudado en cada tramo. A partir de ello surge una Curva de Concentración de Impuestos, que grafica la proporción acumulada de tributos que paga un determinado porcentaje acumulado de la población. Esta curva, por definición compatible a la de Lorenz, genera el índice asimilable al Gini para la distribución del ingreso: el índice de Concentración de Impuestos.

La comparación entre ambas gráficas determina el grado de progresividad o regresividad, tanto de cada impuesto en particular, como del sistema tributario en general. Si la curva de concentración de impuestos se encuentra por encima de la de Lorenz, y por ende, más próxima a la línea de perfecta igualdad, implica que se acerca al caso en que todos los individuos, independientemente del ingreso que detenten, pagan la misma cantidad de impuestos, con lo cual el sistema se torna regresivo, y a la inversa, de situarse por debajo de la antedicha, se acerca a la desigualdad en el pago, por lo cual estarían soportando más los de mayores ingresos, lo cual sería progresivo e influiría en la distribución del ingreso tornándola más igualitaria.

La progresividad o regresividad del sistema tributario se refleja, entonces, en la curva de Concentración de ingreso post-impuestos, que proviene de la diferencia entre ambas curvas, determinándose el índice de Kakwani, en donde un signo negativo señala que el índice de Gini es mayor al de Concentración de impuestos. En ese caso es más desigual la distribución del ingreso que la de la carga tributaria y el sistema en su conjunto es regresivo. A la inversa, un Kakwani positivo demuestra que la curva de concentración de impuestos está por debajo de la de Lorenz, siendo los impuestos progresivos.

El efecto final sobre la distribución del ingreso se calcula a partir de comparar el índice de Gini antes de impuestos (G-pre) y el índice de Gini, una vez considerado el efecto de los tributos sobre los ingresos de cada decil (G-post). Es decir que la comparación debe realizarse a partir de los ingresos antes de impuestos y el ingreso disponible después de impuestos. El índice de Reynolds-Smolensky (R-S) se calcula a partir de la diferencia entre el Gini después de impuestos y el mismo índice, antes de considerar la acción de los tributos, si la acción de la política fiscal no genera reordenamientos. Si el R-S es positivo, indica que el sistema tributario empeora la distribución, mientras que un valor negativo del mismo implica que los impuestos generan un efecto de mejora en la distribución del ingreso.

Por cierto que cambios en la legislación tributaria, que incrementen la alícuota marginal con el fin de hacer que el impuesto esté más concentrado que el propio ingreso, determinan mayor progresividad en el tributo.

Sin embargo, para poder evaluar si el sistema tributario mejora o no la distribución, deben compararse los pesos relativos de cada tributo sobre el total, la denominada “tasa media de imposición”. Esto es debido a que un sistema tributario puede estar compuesto de, por ejemplo, pocos impuestos regresivos y muchos progresivos, pero la recaudación generada por los primeros ser mucho más significativa que la de los segundos; en consecuencia el sistema tributario empeora la distribución.

Por ello debe, entonces, compararse toda la distribución del ingreso pre y post impuestos y por lo tanto si el Gini post impuestos resultase ser mayor que el Gini pre impuestos ello implica que el sistema tributario empeora la distribución. Este resultado también puede ser analizado a través de los valores del índice de Reynolds-Smolensky<sup>38 39</sup>.

En consecuencia, y como quedara expuesto, a mayor progresividad del impuesto, será necesaria una menor participación del tributo referido sobre el total del sistema con el fin de alcanzar un determinado grado de mejora en la distribución, y viceversa, en cuanto menor sea el grado de progresividad, se requerirá un mayor peso relativo del impuesto con el fin antes mencionado.

El objetivo de las simulaciones, entonces, es tratar de determinar cuál es el grado de progresividad requerido en el sistema tributario, y en cada uno de los impuestos, para lograr una mejora en la distribución del ingreso, dada una modificación de la estructura tributaria que vuelva al sistema progresivo o proporcional, respectivamente. Los supuestos, estimaciones y resultados de las mismas se muestran en la sección subsiguiente.

### 3. Análisis de las simulaciones efectuadas.

Como quedara expresado, los datos iniciales para el análisis surgen de evaluar, en promedio, la estructura tributaria de los siete países indicados para los períodos 2000 a 2003 inclusive. En la columna 1 de los Cuadros 13 y 14, respectivamente, puede apreciarse la preponderancia de los tributos indirectos sobre los directos; en promedio, el 61,4% del total de los ingresos tributarios corresponden a los primeros, mientras que el 20,6% corresponde a los segundos, dejando el resto en manos de los tributos a la seguridad social que se han clasificado aparte.

Cuadro 13

#### Estructura de los ingresos tributarios por tipo de impuestos (En millones de dólares corrientes)

	Promedio 2000/2003	Simulación 1	Simulación 2	Simulación 3
<b>Total ingresos tributarios</b>	<b>1.590,1</b>	<b>1.690,1</b>	<b>1.590,1</b>	<b>2.228,2</b>
<b>Ingresos tributarios directos</b>	<b>400,1</b>	<b>1.300,1</b>	<b>900,1</b>	<b>864,2</b>
Renta y ganancia de capital	368,9	1.268,9	868,9	791,6
<i>Familias</i>	134,7	1.034,7	634,7	399,8
<i>Empresas</i>	234,2	234,2	234,2	391,7
Propiedad	<b>31,2</b>	<b>31,2</b>	<b>31,2</b>	<b>72,6</b>
<b>Ingresos tributarios indirectos</b>	<b>1.190,0</b>	<b>390,0</b>	<b>690,0</b>	<b>1.364,0</b>
Generales sobre bienes y servicios	571,8	271,8	271,8	667,9
Específicos sobre bienes y servicios	314,5	14,5	114,5	370,9
Comercio y transacciones internacionales	274,9	74,9	274,9	289,8
Otros indirectos	28,8	28,8	28,8	35,5
<b>Seguridad Social</b>	<b>347,9</b>	<b>247,9</b>	<b>347,9</b>	<b>0,0</b>
<b>Total ingresos tributarios (inc. seg. social)</b>	<b>1.938,0</b>	<b>1.938,0</b>	<b>1.938,0</b>	<b>2.228,2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Nota: El promedio abarca los siguientes países: Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Costa Rica

<sup>38</sup> Ahumada, H., Canavese, A., Gasparini, L., Porto, A., Sanguinetti, P. (1996).

<sup>39</sup> Siempre que no existan reordenamientos una vez aplicada la política fiscal, es decir, efectos de equidad horizontal (que es por otra parte el supuesto aplicado en este ejercicio), el índice de Reynolds-Smolensky es igual a la diferencia entre el Gini post y el Gini pre impuestos.

Los tributos de mayor significación son los generales sobre bienes y servicios, con un 29,5% del total, mientras que los tributos sobre la seguridad social implican un 18% del total, y los tributos sobre la renta, tanto personas físicas como jurídicas, significan un 19% del total. La estructura tributaria definida determina el efecto sobre la distribución.

Cuadro 14  
Estructura de los ingresos tributarios por tipo de impuestos  
(En % del total con seg. social)

	Promedio 2000/2003	Simulación 1	Simulación 2	Simulación 3
<b>Total ingresos tributarios</b>	<b>82,0</b>	<b>87,2</b>	<b>82,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Ingresos tributarios directos</b>	<b>20,6</b>	<b>67,1</b>	<b>46,4</b>	<b>38,8</b>
Renta y ganancia de capital	19,0	65,5	44,8	35,5
<i>Familias</i>	6,9	53,4	32,7	17,9
<i>Empresas</i>	12,1	12,1	12,1	17,6
Propiedad	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>3,3</b>
<b>Ingresos tributarios indirectos</b>	<b>61,4</b>	<b>20,1</b>	<b>35,6</b>	<b>61,2</b>
Generales sobre bienes y servicios	29,5	14,0	14,0	30,0
Específicos sobre bienes y servicios	16,2	0,7	5,9	16,6
Comercio y transacciones internacionales.	14,2	3,9	14,2	13,0
Otros indirectos	1,5	1,5	1,5	1,6
<b>Seguridad Social</b>	<b>18,0</b>	<b>12,8</b>	<b>18,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Total ingresos tributarios (incl. seg. social)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Nota: El promedio abarca los siguientes países: Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Costa Rica

*a. Cálculos para el promedio de los países considerados.*

Seguidamente, se llevó a cabo el cálculo de la incidencia distributiva para el promedio de los países, con los datos sobre impuestos referidos precedentemente. La información restante, tanto en lo que refiere a la distribución del ingreso por deciles, como en cuanto a la asignación de tributos a los mismos, reproducen los resultados generados en un estudio anterior sobre Panamá, tal como se expuso anteriormente.

En el Cuadro 15 pueden apreciarse los resultados del análisis de incidencia. El impuesto sobre la renta, que incluye personas físicas y sociedades, resulta ser el más progresivo, según el índice de Kakwani (0,109) y además produce una mejora en la distribución (índice de Reynolds-Smolensky -0,003).

Mientras tanto, el resto de los tributos resulta ser regresivo y empeora la distribución, siendo los de regresividad más significativa los impuestos selectivos sobre los consumos (bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos). En consecuencia, el sistema tributario en su conjunto resulta ser regresivo (Kakwani de -0,066) y empeora la distribución (el Gini-post impuestos es más desigual que el Gini-pre impuestos).

Cuadro 15  
Índices de concentración  
Datos originales antes de las simulaciones  
(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)

IMPUESTOS	INDICES				
	Gini-Distribución del Ingreso	Concentración Impuestos	Kakwani	Gini Post-impuestos	Reynolds-Smolensky
Impuesto sobre la Renta	0,564	0,672	0,109	0,561	-0,003
Patrimonio	0,564	0,461	-0,102	0,564	0,000
General sobre consumos	0,564	0,475	-0,089	0,567	0,004
Selectivos sobre consumos	0,564	0,387	-0,176	0,567	0,004
Comercio exterior	0,564	0,454	-0,109	0,566	0,002
Seguridad social	0,564	0,487	-0,076	0,565	0,002
<i>Total Sistema Impositivo</i>	0,564	0,497	-0,066	0,574	0,010

Fuente: Cálculos propios.

**b. Análisis de las simulaciones efectuadas**

Como se ha mencionado con el fin de evaluar el efecto de los cambios en el impacto distributivo de los impuestos, se evaluaron tres alternativas que pretenden cuantificar los cambios medios y marginales necesarios para generar un sistema que mejore la distribución.

Resulta obvio señalar que los resultados de estas simulaciones son sensibles a los cambios en los criterios de asignación, y a las magnitudes relativas en las que se otorga mayor o menor peso a cada uno de los impuestos.

**i. Simulación 1: Cambios en las alícuotas medias y marginales para lograr progresividad de la estructura tributaria y mejora en la distribución del ingreso**

Manteniendo, entonces, constante la concentración de cada tributo, para lograr un sistema progresivo (Kakwani de 0,04, como puede verse en el Cuadro 16) y redistributivo (Gini post impuestos de 0,557, menor al Gini pre impuestos, de 0,564) se requiere, por ejemplo, que el impuesto sobre la renta incremente su participación, del 20,6% al 67,1% sobre el total. Es decir que el impuesto a la renta tendría que crecer más del 200%, respecto a los valores iniciales para lograr el resultado propuesto.

Este resultado puede apreciarse en la segunda columna de los Cuadros 13 y 14, los que implican un cambio sustancial en los pesos relativos de cada impuesto dentro del sistema.

**Cuadro 16**  
**Resumen índices de concentración**  
**Simulación 1**  
**(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)**

IMPUESTOS	INDICES						
	Gini-Distribución del Ingreso	Concentración Impuestos	Kakwani	Gini Post-impuestos	Reynolds-Smolensky	Kakwani requerido con presión tributaria constante	Concentración Impuestos requerido con presión tributaria constante
Impuesto sobre la Renta	0,564	0,672	0,109	0,553	-0,011	0,399	0,963
Patrimonio	0,564	0,461	-0,102	0,564	0,000	-0,102	0,461
General sobre consumos	0,564	0,475	-0,089	0,565	0,002	-0,044	0,520
Selectivos sobre consumos	0,564	0,387	-0,176	0,564	0,000	-0,008	0,556
Comercio exterior	0,564	0,454	-0,109	0,564	0,001	-0,029	0,534
Seguridad social	0,564	0,487	-0,076	0,565	0,001	-0,054	0,509
<i>Total Sistema Impositivo</i>	0,564	0,604	0,040	0,557	-0,006	0,040	0,604

Fuente: Cálculos propios.

Dado que se mantiene constante en todos los casos el nivel de la presión tributaria constante, dicho cambio en el impuesto a las ganancias de personas físicas requiere una disminución compensatoria en los tributos indirectos -diseminados en este ejemplo entre los tributos generales y selectivos sobre los consumos y comercio exterior- y seguridad social. Lo anteriormente mencionado implica que estos tributos deberían reducir su participación relativa del 61,4% al 20,1%, y del 18,0% al 12,8%, respectivamente (ver Cuadro 14).

En la segunda parte, se realizó el ejercicio complementario. Es decir que, dada la presión tributaria inicial, se llevó a cabo el cálculo de estimar cuál sería el grado de progresividad requerido en cada uno de los tributos (curvas de concentración) de manera tal que deje al sistema con los mismos valores de índices de desigualdad que en el caso anterior (índice de Kakwani del sistema de 0,04, y de Reynolds-Smolensky, de -0,006).

Deben definirse, entonces, los grados de concentración, es decir, los índices, requeridos para alcanzar la progresividad (equidad vertical) que generaría el cambio en la estructura tributaria anterior. En la última columna del Cuadro 16 puede verse que esto requiere que el impuesto sobre la renta incremente su concentración de 0,67 a 0,96, mientras que los tributos sobre los consumos, generales y selectivos, como así también los tributos sobre el comercio exterior y seguridad social también deben incrementar su concentración, aunque en un grado menor que el impuesto a las ganancias.

Es decir que nuevamente en este caso la magnitud de los cambios requeridos en la composición del impuesto a la renta son de una magnitud muy considerable, ya que para llegar a lograrse un índice de concentración de 0,96 se requiere un gravamen de una enorme progresividad, razón por la que se paso a efectuar la simulación 2 siguiente.



ii. **Simulación 2:** Cambios en las alícuotas medias y marginales para lograr proporcionalidad de la estructura tributaria dejando invariante la distribución del ingreso

Con el objetivo de realizar modificaciones a la estructura tributaria menos demandantes en términos de “esfuerzos” o cambios cuantitativos, se planteó como ejercicio alternativo el de alcanzar un sistema proporcional, que no genere cambios sustanciales en la distribución post-impuestos.

Si se aísla el efecto de la progresividad, es decir, considerando como constantes a las curvas de concentración de los impuestos particulares, y de acuerdo a lo que surge de los Cuadros 13 y 14, la proporcionalidad, en función de los cambios en las tasas medias de imposición, implicaría que los impuestos directos, entre los que se destaca el impuesto sobre la renta, incrementen su participación de un 20,6% a un 46,4% del total, mientras que los indirectos verían reducida su participación desde el 61,4% original, al 35,6% del total.

Como puede verse en el Cuadro 17, esto implica un sistema aproximadamente proporcional (Kakwani cercano a cero) y un sistema tributario que no implica impactos distributivos (RS también cercano a cero).

Cuadro 17  
Resumen índices de concentración  
Simulación 2

(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)

IMPUESTOS	INDICES						
	Gini-Distribución del Ingreso	Concentración Impuestos	Kakwani	Gini Post-impuestos	Reynolds-Smolensky	Kakwani requerido con presión tributaria constante	Concentración Impuestos requerido con presión tributaria constante
Impuesto sobre la Renta	0,564	0,672	0,109	0,557	-0,007	0,265	0,829
Patrimonio	0,564	0,461	-0,102	0,564	0,000	-0,102	0,461
General sobre consumos	0,564	0,475	-0,089	0,565	0,002	-0,044	0,520
Selectivos sobre consumos	0,564	0,387	-0,176	0,565	0,001	-0,063	0,500
Comercio exterior	0,564	0,454	-0,109	0,566	0,002	-0,109	0,454
Seguridad social	0,564	0,487	-0,076	0,565	0,002	-0,076	0,487
<i>Total Sistema Impositivo</i>	0,564	0,557	-0,006	0,565	0,001	-0,006	0,557

Fuente: Cálculos propios.

Adicionalmente, se llevó a cabo el ejercicio complementario: cuál sería el grado de progresividad requerido en cada impuesto para alcanzar, con la estructura tributaria inicial, la proporcionalidad reflejada en el paso anterior.

Para ello, es necesario, entonces, y según muestra la última columna del Cuadro 17, que el impuesto sobre la renta aumente su concentración a 0,829, y que los tributos específicos y generales sobre los consumos también resulten más concentrados.

iii. **Simulación 3: Cambios para cerrar las “brechas” en la estructura tributaria respecto al PIB per cápita**

Dado que los cambios en el impacto cuantitativo de los tributos sobre la distribución son resultado de cambios en las alícuotas medias y marginales, a modo de ejercicio se evaluó el impacto en la distribución del ingreso que surge de aplicar los resultados de la estimación efectuada por Perry (2006) sobre las brechas en la recaudación tributaria efectiva de varios países latinoamericanos<sup>40</sup>.

De acuerdo a los Cuadros 13 y 14, y excluyendo seguridad social, la presión tributaria promedio se incrementa, generando a la vez cambios en la estructura tributaria. La participación de los tributos directos crece al 38,8% del total.

Cuadro 18  
Resumen índices de concentración  
Simulación 3  
Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente

IMPUESTOS	INDICES				
	Gini-Distribución del Ingreso	Concentración Impuestos	Kakwani	Gini Post-impuestos	Reynolds-Smolensky
<i>Incidencia sobre el ingreso</i>					
Impuesto sobre la Renta	0,564	0,672	0,109	0,557	-0,006
Patrimonio	0,564	0,461	-0,102	0,564	0,001
General sobre consumos	0,564	0,475	-0,089	0,568	0,005
Selectivos sobre consumos	0,564	0,387	-0,176	0,568	0,005
Comercio exterior	0,564	0,454	-0,109	0,566	0,002
Seguridad social					
<i>Total Sistema Impositivo</i>	0,564	0,527	-0,036	0,570	0,007

Fuente: Cálculos propios.

Se llevó a cabo el análisis sobre la incidencia distributiva de la nueva estructura tributaria propuesta en el trabajo mencionado. Debe tenerse en cuenta que la no consideración del sistema de seguridad social, de acuerdo a los criterios de incidencia aplicados, reduce la regresividad del sistema.

En consecuencia, y según se desprende del Cuadro 18, el sistema tributario es regresivo, pero con una regresividad inferior a la original (Cuadro 15). El índice de Kakwani es de -0,036, por lo cual el sistema empeora la distribución del ingreso, y es el resultado de que el Gini-post impuestos es de 0,57 cuando el Gini-pre impuestos era de 0,564.

### C. Síntesis y conclusiones

En la presente sección se sintetizan los resultados de los ejercicios explicitados anteriormente.

En primer lugar, se realizó el estudio de incidencia del sistema tributario sobre la distribución del ingreso, tomando como base el promedio, para los períodos 2000 a 2003, de las estructuras tributarias de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

<sup>40</sup> Perry, G., Arias, O., Lopez, J., Maloney, W., y Serven, L. (2006).

Dado que el mismo solo tiene un carácter hipotético destinado a mostrar los “esfuerzos” requeridos para mejorar la distribución del ingreso mediante la política tributaria, y en ausencia de información completa para todos los países se utilizaron para el análisis la distribución del ingreso y los resultados de concentración de impuestos de un estudio anterior realizado para Panamá, que pueden tomarse como representativos de la estructura tributaria promedio.

Dados esos parámetros para el conjunto de los países indicados surge de la estructura tributaria promedio de los mismos que el sistema tributario resulta ser regresivo, generando una distribución del ingreso más desigual que la que existía antes de considerar la acción de los tributos.

Con los fines indicados de evaluar los esfuerzos requeridos, en términos de modificaciones de política tributaria, con el fin de, al menos, generar una distribución del ingreso que no resulte más concentrada que antes de considerar la acción de los impuestos, se evaluaron dos hipótesis alternativas que permitieran cuantificar las medidas necesarias a tales fines.

Considerando que el resultado generado por un sistema tributario sobre la distribución del ingreso es una conjunción de dos factores, a saber, el grado de progresividad o regresividad de cada tributo en sí mismo, y el peso relativo de los tributos progresivos o regresivos sobre el total, se llevó a cabo el siguiente ejercicio, separando el efecto en dos partes.

En la denominada Simulación 1, se propuso y se evaluó como objetivo tener un sistema tributario progresivo, que mejore la distribución del ingreso. Esto puede lograrse por dos vías; si la progresividad de los impuestos es constante (es decir, no hay cambios en las alícuotas, por ejemplo), se requiere que la participación del impuesto sobre la renta se incremente del 19% del total al 65%; mientras tanto, la participación de los impuestos indirectos (a los consumos y al comercio exterior) debería bajar del 61% al 21% del total (Cuadros 13 y 14).

El ejercicio contrapuesto plantea lo siguiente: cuánto debería aumentar la curva de concentración de los impuestos para alcanzar el mismo resultado anterior, es decir, para darle progresividad a la estructura tributaria. Esto implica que todos los tributos deben hacerse más concentrados, particularmente el impuesto sobre la renta, con una concentración de 0,96 (Cuadro 15).

La denominada Simulación 2 sólo difiere de la anterior en que es ligeramente menos demandante en términos de modificaciones a las estructuras tributarias o a la legislación; en lugar de tener como objetivo la progresividad, se plantea la proporcionalidad, es decir, que el sistema tributario al menos no empeore la distribución del ingreso.

En el primero de los casos, entonces, considerando la concentración de cada impuesto constante, para alcanzar proporcionalidad se requiere que los impuestos sobre la renta aumenten su participación del 19% al 44% del total, mientras que los tributos indirectos deberían reducirla del 61% al 36% del total (Cuadros 13 y 14).

Si, en cambio, se considerara una estructura tributaria constante, la proporcionalidad requiere que los tributos incrementen su concentración, pasando, por ejemplo, en el caso del impuesto sobre la renta, al 0,82 (Cuadro 16).

En la Simulación 3 se realizó un ejercicio a fines comparativos. Tomando como base el informe de Perry otros, ya citado sobre brechas de recaudación con respecto al PIB per cápita de cada país, se estimaron los valores de la estructura tributaria que derivarían de aplicar los resultados del estudio mencionado. Esto implica, en relación con la estructura tributaria inicial, tanto variaciones en el peso relativo de cada impuesto como en la presión tributaria total, por lo tanto se continua asumiendo como constantes las curvas de concentración para cada impuesto, pero no para el total del sistema tributario debido a que esta última es el resultado ponderado de las curvas de cada impuesto y dichas ponderaciones se han visto alteradas.

Si bien surge como recomendación del análisis de Perry la necesidad de una mayor participación de los impuestos directos, sus efectos continúan aún dando como resultado un sistema tributario regresivo, pero menos que el que surge de la estructura tributaria original (Cuadro 17). Es decir que si los países cerrasen las “brechas” existentes en sus estructuras tributarias considerando el PIB per cápita de cada uno de ellos los resultados distributivos obtenidos mostrarían efectos menos regresivos que los observados.

Tal como surge del estudio indicado donde se señala que la mayor “brecha” se encuentra en la imposición a la renta, los efectos resultantes en la equidad son consistentes con los resultados obtenidos.

## IV. Un conjunto de orientaciones para mejorar tanto el nivel como la estructura tributaria

Dado los elementos anteriores que muestran tanto la necesidad de elevar el nivel de la presión tributaria, así como de modificar la estructura de la misma dándole mayor énfasis a la imposición personal a la renta, cabe seguidamente plantearse el conjunto de medidas de reforma orientadas en el logro de esos objetivos.

Para ello se brindarán, en primer lugar, orientaciones de tipo general que hacen al marco más amplio dentro del cual debe formularse la reforma tributaria y, en segundo lugar, orientaciones de tipo específico relativas a cada uno de los instrumentos en particular.

Cabe mencionar además, que si bien en la sección anterior, se han cuantificado los “esfuerzos” requeridos en la modificación de las estructuras tributarias de los países para lograr el efecto de los objetivos propuestos en las tres simulaciones efectuadas, resulta imposible estimar el impacto cuantitativo de cada una de las medidas de reforma que seguidamente se esbozan ya que ello depende de las condiciones económicas propias de cada país.

### A. Orientaciones generales sobre el diseño y requerimientos del sistema tributario

Tres criterios generales deberían ser considerados en las reformas tributarias:

1. clara orientación hacia la ampliación de las bases imponibles procurando políticas tributarias menos discriminatorias, reducción de los gastos tributarios y mayor transparencia de las normas para mejorar la aplicación de las mismas, cerrando vías de elusión y evasión impositiva;
2. adecuación del nivel de las alícuotas o tasas de los distintos impuestos a los niveles internacionales vigentes en cada uno de ellos;
3. fortalecimiento de la administración tributaria a fin de atacar el problema endémico de la alta evasión existente en América Latina.

#### 1. La necesidad de generalización de las bases imponibles

Un aspecto central en la orientación de las políticas tributarias distributivas es la eliminación de exenciones y tratamientos preferenciales dentro de sistema tributario, ya que en general es sabido que los mismos generan alteraciones en la “equidad horizontal”, de manera que dos sujetos que debieran ser tratados de igual manera desde el punto de vista impositivo, no lo son por la existencia de incentivos y tratamientos diferenciales, mecanismos de elusión y mayores posibilidades de evasión.

El objetivo es recuperar el concepto de “equidad horizontal” y de plasmarlo mediante reformas impositivas orientadas ad-hoc, ya que si bien se reconoce que es difícil alcanzar un grado de consenso en cuanto al nivel y profundidad que debe tener una estructura progresiva, resulta también difícil justificar el trato distinto a dos sujetos que están en las mismas circunstancias.

Por otra parte, no debe olvidarse que una de las características de los sistemas tributarios de casi todo los países de América Latina muestra justamente que los mismos están plagados de tratamientos preferenciales, y cuyos beneficiarios son -en su inmensa mayoría- los sectores de mayores ingresos, tal como ocurre con la exención de las rentas financieras, las ganancias de capital de personas físicas y las limitaciones jurisdiccionales en la determinación de las bases imponibles (principio de fuente).

Asimismo no debe perderse de vista que ante la necesidad de elevar el nivel promedio de la carga tributaria y de mejorar la equidad horizontal del sistema tributario resulta necesario eliminar los tratamientos preferenciales que benefician a los sectores de altas rentas, y orientar los mayores recursos obtenidos a gastos públicos con énfasis en los aspectos distributivos. Este conjunto de medidas han

resultado ser adecuadas en los países desarrollados para reducir los niveles de pobreza y mejorar el impacto distributivo.

Por otra parte, y tal como se ha demostrado en estudios recientes la reducción de la pobreza ante cambios en la tasa de crecimiento es menor cuanto mayor es el grado de desigualdad inicial de los países<sup>41</sup>. Ello implica que los países con un alto coeficiente de desigualdad requieren una mayor tasa de crecimiento económico para lograr un mismo nivel de reducción de la pobreza, respecto a aquellos otros países en los que la desigualdad inicial es menor, lo cual evidencia la importancia de las políticas destinadas a mejorar las condiciones de equidad.

Durante la última década se han desarrollado metodologías para medir los efectos tributarios que tienen las medidas discriminatorias o discrecionales adoptadas que implican un alejamiento de los criterios generales de las normas tributarias. Estas medidas se conocen con el nombre de “gastos tributarios” ya que si bien no son gastos públicos explícitos implican una menor recaudación que favorece a algunos sectores.

Son muchos los países desarrollados, así como algunos de América Latina, que ya incorporan en sus estimaciones presupuestarias el monto de los impuestos no ingresados, lo que contribuye a conocer quiénes son los sectores o sujetos que se benefician con esos incentivos y a adoptar medidas para ir transparentando los mismos mediante asignaciones explícitas de gastos presupuestarios.

Las estimaciones del “costo fiscal” de las mismas para los países de la región oscila entre los 2 y los 7 puntos del PIB, si bien debe hacerse la salvedad de que los criterios utilizados en su medición no son uniformes y hacen difícil una comparación entre países.<sup>42</sup>

## **2. El nivel de las tasas legales de los tributos**

La apertura comercial y la liberalización financiera de la última década han modificado las fronteras tributarias, a un límite tal, que resulta actualmente impensable aplicar niveles de tasas que no estén en consonancia con los equivalentes en otros países. En ese sentido es evidente que la estructura tributaria del país debe tomar en consideración los cambios que van ocurriendo en el resto del mundo ya que de otra manera sólo se estaría estimulando la generación de vías de evasión, que resultarían imposibles de ser controladas.

Es sabido que no todos los factores productivos tienen la misma capacidad para migrar, siendo el capital financiero y los ingresos obtenidos de manera independiente los que muestran mayor capacidad de arbitraje, mientras que por el otro lado, los trabajadores en relación de dependencia de menor nivel de capacitación son los que encuentran mayores dificultades de desplazamiento.

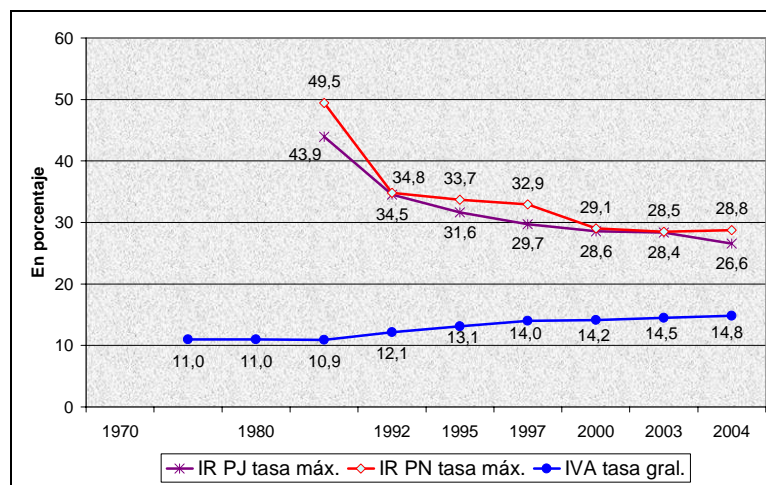
En ese sentido se observa que América Latina ha ido reduciendo las tasas de los impuestos directos a la renta a fin de ir acompañando los cambios operados en otras regiones, y a la vez ha elevado las de los impuestos indirectos, tipo imposición al consumo, tal como puede observarse en el Gráfico 7.

---

<sup>41</sup> Agosin, M., y Machado, R. (2005), página 16, donde se cita los trabajos de Ravallion y Chen (1997) y Ravallion (1997 y 2001).

<sup>42</sup> Al respecto se pueden observar las informaciones para distintos países en materia de gastos tributarios en el Cuadro 23 de Gómez Sabaini (2005b).

Gráfico 7  
Evolución de las alícuotas de IVA y Ganancias en Latinoamérica  
(En porcentaje)



Fuente: Sabaini (2005).

En resumen, se podría decir que la adecuación a los cambios internacionales en las alícuotas ya ha sido efectuada en los años pasados, tanto en el impuesto a la renta personal como a la renta de las sociedades, y mas aun considera que esta reducción se ha llevado a cabo en algunos países a niveles que van mas allá de lo aconsejable desde el punto de vista de la solvencia y la equidad del sistema tributario. Por ello, si algo queda como resultado es que las reformas tributarias en los países de América Latina no deben pasar por una reducción en las tasas, sino en una ampliación de las bases imponibles de los gravámenes.

### 3. El fortalecimiento de la administración tributaria

Muchos países de la región se enfrentan con una serie de problemas importantes para modernizar sus administraciones tributarias ya que, por un lado, hay una serie de limitantes relacionados con el contexto legal e institucional, y por otro lado, hay desafíos relacionados con la estrategia de mediano/largo plazo, la organización, los procedimientos y la gestión de la administración tributaria, entre otros.

En ese contexto basándose en un reciente trabajo de Baer<sup>43</sup>, se presentan seguidamente una serie de consideraciones referidas a las posibilidades de fortalecimiento de las administraciones tributarias, a saber:

1. *Un sistema tributario estable y predecible.* Uno de los desafíos más grandes es reducir la incertidumbre en cuanto a la estructura del sistema impositivo y tornarlo más estable y predecible, a contrario de lo que se ha visto en varios países de la región con una tendencia hacia la adopción de medidas tributarias de carácter temporal para compensar la pérdida de ingresos.
2. *Compromiso de construir una administración tributaria profesional y eficaz.* El objetivo debe ser crear un organismo que pueda desarrollar sus funciones de forma independiente y profesional, que cuente con un presupuesto estable, un uso más oportuno y flexible de los recursos y un ejercicio de su función que no se vea influenciada por presiones externas.

<sup>43</sup> Baer, K., (2005).

3. *Marco institucional que le de sostenibilidad a las reformas, protegiéndolas de los vaivenes políticos.* Un marco jurídico, sólido y estable, para darle estabilidad a los procesos administrativos y definir el marco institucional (relación con el poder ejecutivo y legislativo, grado relativo de autonomía, diseño de la estructura organizacional).
4. *Establecer un marco legal sólido y estable que le otorgue a la administración las potestades necesarias.* Uno de los desafíos más importantes es el de asegurarse que los códigos tributarios le den las competencias a la administración tributaria para que pueda realizar sus funciones apropiadamente.
5. *Fortalecer la capacidad del sistema judicial de apoyar la administración tributaria.* Para ello, será necesario tomar medidas conducentes a agilizar el funcionamiento de los tribunales fiscales, y en algunos casos, deberán establecerse tribunales penales tributarios fuertes y con credibilidad a nivel de la opinión pública.
6. *Transmitir un mensaje público que destaque la modernización de la administración tributaria como el vehículo efectivo para combatir la evasión.* En ese sentido las administraciones tributarias deben tomar acciones tendientes a comprometer a los diferentes sectores del país (poder judicial, sector privado, bancos, gobiernos provinciales/regionales) en el combate a la evasión tributaria.
7. *Fortalecer los dos pilares que son la base de la administración tributaria: promover el cumplimiento voluntario y controlar/sancionar el incumplimiento.* Siguiendo las tendencias internacionales, dicho fortalecimiento debe apoyarse en los dos pilares que forman la base de un sistema tributario: la atención al contribuyente (información, servicios, educación) para promover una cultura de cumplimiento voluntario, y la capacidad de detectar y responder ante aquéllos que no cumplen con las leyes (control de cumplimiento con obligaciones de registro, declaración y pago, capacidad de fiscalizar, realizar la cobranza coactiva, y aplicar sanciones).
8. *Mejorar la preparación de la administración tributaria para hacer frente a la creciente globalización/integración económica y para abordar la lucha contra la mayor complejidad del fraude fiscal.* La creciente integración económica y social entre los países de la región y las tendencias hacia la globalización, están presentando nuevos retos a las administraciones tributarias de los países, incluidos nuevos esquemas de fraude fiscal. La lucha contra esta mayor complejidad de casos de evasión y fraude fiscal, va a requerir un mayor grado de cooperación entre las administraciones de impuestos internos y de aduanas mediante un intercambio sistemático de información (por ejemplo, en el ámbito de las fiscalizaciones y otros procedimientos coactivos), así como de la adopción de las ‘mejores prácticas’ internacionales.
9. *Dar una señal clara de que los impuestos no se van a recaudar por vía de las amnistías o condonaciones.* Un desafío relacionado con los puntos mencionados es el de evitar la implementación de amnistías o múltiples esquemas de fraccionamiento, especialmente aquéllos que implican condonaciones tal como se ha comprobado una y otra vez en diversos países en los cuales la reiteración de las moratorias ha contribuido a que el nivel de ingresos tributarios disminuya a través del tiempo.
10. *Fortalecer las administraciones tributarias a nivel regional y local.* Uno de los mayores desafíos hacia el futuro será establecer una mejor cooperación entre la administración tributaria a nivel de gobierno central con las administraciones tributarias a nivel regional y local, con el objetivo de aumentar el cumplimiento de los contribuyentes en lo que respecta a todas sus obligaciones tributarias
11. *Reducir los niveles de corrupción en las administraciones tributarias para que la corrupción sea la excepción y no la regla.* Sin duda, el aspecto más importante para combatir la corrupción es una decisión política al más alto nivel de que la corrupción no se va a tolerar. Esto requerirá,



además, establecer un marco legal, estructuras administrativas, procedimientos básicos y de control interno, sistemas de información computarizada y de gestión de los recursos humanos que disminuyan las oportunidades para la corrupción y que promuevan la integridad del personal de la administración tributaria.

12. *Mejorar la calidad de la implementación y comunicación de las reformas de la administración tributaria.* Muchas administraciones tributarias de la región han introducido, a lo largo de los años recientes, múltiples iniciativas de reforma de la organización y los procedimientos de la institución. En varios países, se observa que el gran número de iniciativas de modernización de procedimientos y sistemas en muchas áreas requiere una mejor coordinación entre los distintos programas de manera tal que se pueda asegurar que los programas redunden en un aumento en la efectividad de las operaciones de la institución. Este es un desafío importante para las administraciones tributarias de varios países.

### ***B. Recomendaciones específicas en materia de modificaciones a la estructura tributaria***

En cuanto se refieren a los objetivos específicos a los que deberían apuntar las reformas resulta necesario poner de manifiesto que, mientras que en América Latina ya han sido implementadas numerosas reformas en materia del IVA y de la imposición selectiva, se observa un claro déficit en lo que respecta a la imposición a la renta y a los patrimonios.

Por esas razones las recomendaciones siguientes deberán ser ponderadas en función de los resultados obtenidos en el capítulo anterior y en función de las “brechas” en cada uno de los grupos de países analizados, ya que si bien en todos ellos la prioridad de las reformas está consistentemente puesta en torno al impuesto a la renta, el peso relativo de las mismas varía según el grupo.

1. En lo que respecta a la imposición a la renta, y así como se ha hecho a lo largo de este informe, debe distinguirse el tratamiento dado a las utilidades de las sociedades del que perciben las rentas obtenidas por las personas físicas. En cuanto a los objetivos de política tributaria debe tenerse presente que los mismos pueden no ser coincidentes, ya que mientras que en el primer caso el propósito de la tributación debe ser el de lograr la máxima neutralidad en el tratamiento de las utilidades societarias, en lo que respecta a las personas físicas, sujetos individuales o grupos familiares, deben enfatizarse los propósitos distributivos de la imposición.

Justamente es en este aspecto donde se producen las mayores divergencias conceptuales entre aquéllos que, por una parte, consideran que debe fortalecerse el proceso de formación de ahorros gravando de manera baja o eximiendo a determinadas tipos de rentas, ya que ello es un vehículo para lograr una mayor tasa de inversión y crecimiento, respecto a aquellos otros que consideran que los sectores de rentas personales más elevadas deben tributar progresivamente más que los sectores de rentas medias y bajas, ya que el proceso de desarrollo requiere de otras condiciones tales como el fortalecimiento del capital humano (salud y educación), impulsar el avance tecnológico y la ampliación del mercado, para lo cual se requiere de mayores recursos públicos.

Con esos objetivos en vista las reformas deberán:

- a. fortalecer el carácter global, personal y progresivo de la imposición a las personas naturales incorporando fuentes de rentas sujetas a tratamientos cedulares o que se encuentran exentas del gravamen, tal como ocurre con las rentas financieras en muchos países;
- b. procurar un sistema de integración entre las utilidades empresariales y los ingresos personales que, a la vez que estimule el financiamiento de la inversión, no atente contra el carácter global de la imposición personal en cuanto al tratamiento de los dividendos;
- c. adecuar los mínimos no imposables y el nivel de las deducciones personales a fin de que el gravamen alcance a la renta neta de los sujetos ubicados, al menos, en los dos últimos deciles de ingreso del país, según datos de la distribución del ingreso;

- d. gravar las ganancias de capital de todo tipo obtenidas por las personas físicas, ya que las mismas constituyen una forma de obtención de ingresos que fluyen a los niveles de renta superior, estableciendo un sistema que promedie los beneficios obtenidos;
- e. dar un tratamiento generalizado y uniforme a la renta obtenida por los distintos sectores económicos, ya que es mediante las normas diferenciales donde se generan brechas de elusión y evasión impositiva;
- f. ampliar los criterios relacionados con el principio jurisdiccional adoptando el criterio de renta mundial a fin cerrar brechas de elusión y evasión, estableciendo normas para evitar la doble imposición internacional;
- g. adoptar un conjunto de disposiciones de tributación sobre las utilidades de acuerdo con las “mejores prácticas a nivel internacional”, especialmente en el ámbito societario, tales como criterios en precios de transferencia, normas para evitar la capitalización débil, regulaciones referentes a paraísos fiscales, principios de transparencia internacional, entre otros;
- h. ampliar y generalizar los sistemas de retención en la fuente a fin de captar la mayor cantidad de ingresos en el momento de pago;
- i. eliminar los secretos financieros y bursátiles, a fin de procurar que la administración tributaria disponga de flujos de información de fuentes externas al contribuyente.

2. La imposición patrimonial, es posiblemente el tipo de gravámenes que menos se ha desarrollado en América Latina. Ello hace pensar en la necesidad de su fortalecimiento a fin de dar cumplimiento al “principio del beneficio” en razón de los bienes públicos y meritorios recibido. Para ello resulta conveniente:

- a. dar mayores atribuciones y potestades a los niveles inferiores de gobierno, sean estos estados, provincias o municipios;
- b. establecer una estrecha relación entre el monto de impuestos pagados en materia inmobiliaria y la acción pública efectuada;
- c. fortalecer el carácter “real” de la imposición patrimonial dadas las dificultades existentes para conocer a los sujetos;
- d. coordinar criterios entre los distintos niveles jurisdiccionales para la realización de los catastros y para la aplicación de normas de valuación;
- e. mejorar los sistemas de cobro o de recuperación del impuesto facturado.

3. Con relación al impuesto a las ventas, las medidas de reforma deberían orientarse al logro de los siguientes propósitos:

- a. fortalecer el nivel de recaudación mediante la ampliación de la base imponible a la prestación de servicios, de manera que permita una eventual eliminación o reducción del peso de otros impuestos más regresivos;
- b. eliminar las disposiciones que atentan tanto, contra la neutralidad económica en el plano doméstico como en el plano internacional, evitando la incorporación de gravámenes sobre bienes intermedios y de capital en el precio final de los bienes y servicios.
- c. atenuar el impacto regresivo del tributo sobre los sectores de menores ingresos manteniendo la exención del pago de este tributo sólo para un conjunto limitado de bienes finales que tengan alta ponderación dentro de la canasta básica de consumo;

- d. gravar con impuestos selectivos a un conjunto limitado de bienes y servicios finales de alta elasticidad ingreso y fuerte concentración en la producción, de manera complementaria al impuesto sobre ventas;
- e. contribuir a elevar la recaudación ante las dificultades de la administración tributaria para gestionar eficientemente a un gran número de contribuyentes.

En síntesis, del análisis de las “brechas” observadas entre el nivel de imposición efectiva y esperada surge la necesidad de fortalecer la imposición a la renta como consideración prioritaria de una reforma tributaria. Los cambios llevados a cabo durante las últimas dos décadas han enfatizado el papel de la imposición indirecta y de ahí que se haya puesto el peso mayor en el fortalecimiento del IVA pero resulta evidente que este camino ha llegado a su conclusión.

De igual modo la tendencia hacia la simplificación del sistema tributario ha logrado sus objetivos y no se ve necesario continuar con esta tendencia, más allá de la sustitución de impuestos espurios o distorsivos, como los impuestos a los débitos y créditos financieros, que surgieron por la necesidad de urgencias en mejorar el nivel de imposición. Es por ello que la recaudación producida por estos gravámenes debe ser sustituida por los mayores ingresos provenientes de tributos como los mencionados anteriormente, ya que de esta forma se mejorará la equidad y la eficiencia del sistema económico.

## **V. La economía política de las reformas tributarias: análisis de las principales limitaciones para llevar a cabo las propuestas enunciadas**

### **A. Los factores condicionantes**

#### **1. Problemas actuales: los grupos de presión y los límites administrativos**

A la vez que en la sección anterior se mencionaron varias de las reformas que se consideran necesarias para mejorar el ámbito distributivo de la imposición, resulta evidente que -por distintas razones- la mayor parte de las mismas no se han llevado a cabo.

En ese respecto dos son las principales razones de ello: por un lado, una serie de elementos que son intrínsecos a la propia realidad política de los países y que condicionan sus decisiones en materia de política económica; y por el otro lado, la debilidad observada en la fortaleza y desarrollo institucional requerido para poner en práctica medidas que tengan una orientación distributiva, y que muchas veces requieren de un mayor grado de eficiencia y de capacidad de gestión administrativa. En los hechos, ambos elementos no resultan ser totalmente independientes, y no resulta casual que en los países donde las “elites” son más fuertes las administraciones tributarias son más débiles.

En primer lugar, es un hecho aceptado que América Latina como continente es el que registra los mayores niveles de desigualdad de ingresos, y que este desequilibrio se ha ido acentuando en el transcurso de los años pasados, a pesar de que la región ha crecido en términos del PIB per cápita y los coeficientes de pobreza e indigencia se han ido reduciendo<sup>44</sup>. En ese sentido algunos autores han desarrollado la tesis de que ha sido la extensión de la desigualdad de ingresos en la región la que ha influenciado el diseño y la implementación del sistema tributario.

Ello genera un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite a través del esquema tributario la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso.

Visto desde la óptica política es evidente que la desigualdad social puede resultar en la generación de “grupos de elites” que buscan minimizar su carga tributaria relativa, ya sea controlando el proceso legislativo o procurando que el mismo legisle normas tributarias con esos efectos, para de esa forma trasladar un mayor porcentaje de la carga tributaria a los sectores de menores recursos.

También es factible esperar que bajo ese entorno se generen presiones para que los mismos “grupos de elite” busquen controlar el proceso de implementación y control de las normas fiscales, así como diseñar normas administrativas que tengan un efecto más beneficioso para los mismos, tales como los blanqueos, las moratorias y otras medidas semejantes. En esas circunstancias se torna más difícil el diseño de estructuras tributarias progresivas.

Asimismo en economías con una extensa clase pobre, es factible encontrar altos niveles de informalidad laboral y en la generación de bienes, sin que ello implique que todos los mercados informales sean pobres. De todas maneras en esas circunstancias el diseño de los sistemas tributarios con un cierto grado de igualdad no resulta ser sencillo, ya que la informalidad de la economía dificulta la posibilidad de administración eficiente de los instrumentos tributarios.

En síntesis, la ausencia de una sustancial clase media se presenta como un limitante crítico para el desarrollo de un impuesto personal a la renta que alcance a por lo menos el 20% de la población de mayores ingresos, y que lo haga de manera amplia y generalizada respecto a todo tipo de renta.

Pero por otra parte, se ha observado que mientras que los países desarrollados han ampliado y extendido en mayor medida las bases imponibles gravadas, resultando en consecuencia que la recaudación del tributo no solo no se reducida sino que la misma ha crecido, el movimiento conjunto o simultáneo de

---

<sup>44</sup> Sokoloff y Zolt (2005).

reducción de tasas y ampliación de bases no ha tenido un correlato equivalente en el campo tributario de América Latina ya que la expansión de las bases imponible, eliminado exenciones, deducciones especiales y tratamientos preferenciales no se ha dado en la mayor parte de los países.

En ese sentido debe señalarse- una vez mas- el tratamiento preferencial que han recibido y siguen recibido las rentas generadas por el sector financiero en gran parte de los países de América Latina, en parte debido a normas legales que han protegido a los mismo, y en parte debido a ineficientes mecanismos de control que han hecho que buena parte de las mismas no tributen en la practica.

Argumentos sustentados sobre la base de la gran apertura y movilidad del mercado financiero que ha tenido lugar en todos los países de la región, así como en que un buen porcentaje de las carteras de ahorros e inversión de personas y empresas son colocadas en el exterior, ya sea en países desarrollados que no están dispuestos a aplicar impuestos de retención en sus propias jurisdicciones por el pago de intereses a los no residentes, y a través de colocaciones intermediadas mediante paraísos fiscales, por lo cual dichas rentas escapan a todo tipo de tributación, tanto en la fuente como en el lugar de residencia de los contribuyentes.

Por otra parte, el insuficiente desarrollo de las administraciones tributarias no ha tenido todo el éxito que hubiese sido deseable para alcanzar a los sectores “duros de gravar”, como son los sectores informales, el sector agropecuario, los sectores de profesionales independientes, y las pequeñas empresas y que constituyen todos ellos el grupo de población que concentra a los ingresos medianos y medios altos de la población. Complementariamente a esta situación es claro que las economías han experimentado un crecimiento sustancial de los servicios, y ello agrega aun nuevas y mayores dificultades para el control eficiente por parte de las administraciones tributarias.

Así, resulta evidente remarcar que el diseño de la política tributaria en los países en desarrollo debe tomar muy especialmente en consideración la dimensión administrativa para lograr sus objetivos, pero sin que ello implique que los objetivos de política económica queden subrogados a dicho nivel de gestión, ya que existen diversos mecanismos que pueden ser utilizados para mejorar dicho nivel.

En ese sentido se reconoce que el tema esta centrado en lograr un adecuado balance entre la obtención de una mejor equidad distributiva, reducir las distorsiones económicas y tomar en consideración el estado de la administración tributaria, en cada circunstancia particular.

Al respecto pareciera ser que en las últimas décadas en América Latina el “adecuado balance” no ha sido tal, sino que las orientaciones en materia tributaria han estado fuertemente influenciadas por los objetivos de eficiencia y con un menor peso por los temas distributivos.

Como señalan Sokoloff y Zoltz la evidencia sugiere que la larga historia de desigualdad que ha tenido lugar en la región es un elemento central para comprender la características distintivas de los sistemas tributarios de América Latina, y al mismo tiempo señalan que el patrón histórico de comportamiento de los grupos de “elite” muestran que los mismos han soportado una carga tributaria “liviana” a lo largo de los años.

## 2. Posibilidades de cambio: la difusión de la información y los avances tecnológicos

El conjunto los factores señalados esta indicando los enormes desafíos existentes para cambiar el sesgo distributivo del sistema tributario, para lo cual debe ponerse de manifiesto la necesidad de que exista un “ambiente político” adecuado para llevar a cabo los cambios requeridos, ya que en presencia del mismo son muchas las medidas que pueden ser adoptadas.

Por una parte, en los últimos años se ha observado un avance significativo en el conocimiento y transparencia de la información respecto a los sujetos que se han beneficiado y se siguen beneficiando con los beneficios diferenciales que otorga el sistema.

Esta información no se encontraba disponible en épocas pasadas y los esfuerzos realizados en procurar una mayor transparencia impulsada por el entorno internacional han llevado a que en varios países de la región se haya instalado el tema a nivel legislativo.

La publicación de los textos completos y ordenados de la legislación, la difusión de los “gastos tributarios” que cuantifican el monto de los beneficios otorgados, el conocimiento público del nombre de los principales deudores al Fisco, la eliminación de los secretos financieros y bursátiles en casi todos los países, la difusión de los fallos de los tribunales fiscales, son todos factores que contribuyen al cambio.

Por la otra, es evidente que el nivel tecnológico actual permite a las administraciones tributarias, si es correctamente aplicado, convertirse en una herramienta de un enorme valor que con anterioridad no se disponía.

Actualmente a través de los sistemas informáticos es factible el manejo de grandes bases de datos externos sobre el comportamiento de los contribuyentes que, en los hechos, permite que sea la misma administración tributaria la que efectúe la declaración en nombre del mismo, tal como se está llevando a cabo en algunos países de la región, por ejemplo en el caso de Chile.

Igualmente, los sistemas de retención en la fuente pueden ser actualmente generalizados sin que ellos presenten grandes dificultades para la administración tributaria, la que recibe la información por parte de aquellos que han retenido el gravamen en la fuente sin mayores complejidades, mientras que este mecanismo -muy difundido en los países desarrollados- constituía antes un enorme problema de cruce de información.

Ello permite la captura de información en tiempo real y las posibilidades de conocer de manera general las transacciones entre distintos sectores económicos.

De igual manera se señala que los países han encontrado conveniente avanzar en convenios de intercambio de información, lo que denota un esfuerzo de cooperación entre los mismos ya que mediante ellos es posible potenciar sus propios esfuerzos, y ello refuerza la posibilidad de aplicación de estos gravámenes.

En síntesis, la experiencia muestra que tres elementos son esenciales para lograr una mejora en la eficiencia de la administración tributaria en cualquier país:

1. la voluntad política de implementar efectivamente las normas tributarias votadas por los legisladores;
2. una estrategia administrativa claramente definida y continuada a lo largo del tiempo a fin de lograr cada uno de los objetivos propuestos;
3. una dotación flexible de recursos, humanos y financieros, que sean necesarios para lograr dichos objetivos.

La experiencia observada en los países resulta ser contradictoria o ambigua en esta materia, ya que a la vez que los objetivos son cambiantes, las estrategias seguidas por las administraciones también se van modificando constantemente en cada una de los ámbitos en que estas se desarrollan y 3-se observa una insuficiencia sistemática de recursos para el cumplimiento de los fines propuestos. Por otra parte no puede dejar de mencionarse la existencia de “interferencias políticas” en la gestión de los Fiscos que, muchas veces, condiciona la actividad de los mismos.

## *B. Algunas circunstancias que pueden darle viabilidad a las reformas tributarias en América Latina.*

Mahon<sup>45</sup> analiza algunas circunstancias en torno a muchos de los cambios operados en materia de la estructura tributaria en América Latina considerando para ello cuatro posibles eventos que le dan viabilidad a las mismas:

- a. como el resultado de situaciones de crisis económicas;
- b. como la acción de gobiernos recientemente electos;
- c. como consecuencia de la existencia de regimenes autoritarios;
- d. como resultado de presiones internacionales, ya sea por que el contexto externo conduce a las mismas, o como consecuencia de condicionalidades existentes.

Complementando los puntos señalados por Mahon cabe mencionar además como un quinto determinante que ha operado sobre la estructura tributaria en las ultimas décadas ha sido la debilidad de las administraciones tributarias,- tema discutido en la sección anterior- por lo que el fortalecimiento de las mismas es un elemento central para habilitar la aplicación de reformas tributarias.

a) En relación con la primera de las posibles explicaciones se observa que los cambios más sustanciales en la estructura de los países son usualmente posibles durante los periodos de crisis, ya que en esas circunstancias es factible superar la oposición política y la inercia administrativa que normalmente bloquea los cambios significativos.

En ese sentido, los ejemplos de situaciones de crisis en América Latina que han facilitado la aplicación de reformas profundas, tanto en el ámbito tributario como en otras políticas públicas, resulta ser más que abundante. Para el caso cabe mencionar en Argentina leyes de emergencia económica que posibilitaron la aprobación de medidas tributarias que habían sido rechazadas a nivel legislativo no muchos años anteriores.

Es evidente que esta proposición es especialmente importante cuando se trata de efectuar cambios tributarios que tienen implicaciones redistributivas, que serian frontalmente rechazadas de no estar presente las circunstancias de crisis.

Nuevamente en el caso de Argentina varias de las reformas contenidas en las leyes impositivas aprobadas en diciembre de 1999, especialmente en materia de imposición sobre las personas físicas han encontrado sustento en esa situación.

b) De igual manera, es valido considerar también los ciclos electorales como un vehículo que facilita la adopción de cambios significativos. En ese sentido es factible observar en muchos países que las reformas tributarias tienen lugar en los primeros meses de un nuevo gobierno cuando todavía el mismo goza del crédito otorgado por lo ciudadanos que lo llevaron al poder. Al respecto se observa que muchas reformas han tenido lugar en el primerazo de gobierno y que luego las discusiones en torno a las mismas tienen un plazo de gestación significativamente mayor.

c) Si bien la región goza actualmente de la existencia de gobiernos elegidos democráticamente, la experiencia pasada parece sugerir que ha sido durante la existencia de regimenes autoritarios cuando reformas tributarias de amplio espectro se han implementado. En algunas circunstancias pareciera que ha resultado mas factible llevar a cabo reformas que posibiliten la eliminación de tratamientos de privilegio y de regimenes especiales que durante la gestión de gobiernos democráticos, si bien la evidencia es débil y resulta demás complejo aislar al fenómeno de las causas que han llevado a los regimenes autoritarios al poder ya que las mismas suelen estar relacionadas con etapas de crisis económicas.

---

<sup>45</sup> Mahon, J., (1997), página 2.

d) Por último, no pueden dejar de mencionarse la presión externa ejercida ya sea como consecuencia de programas económicos sujetos a condicionalidades de política económica, como también a la presión ejercida por las propias tendencias externas en la materia. En esta materia, como posiblemente en pocas otras del quehacer económico, el “efecto de imitación de hacer como el vecino” encuentra un gran espacio y así se observa que los sistemas tributarios de la región han estado sujetos al paso de distintas corrientes, siendo una de las más fuertes la aplicación del IVA de forma generalizada en todos los países.

e) Tal como se ha señalado, se observa que ha sido la debilidad de las administraciones tributarias la que de una u otra manera ha influido en las orientaciones de muchos de los cambios tributarios observados en algunos países en los últimos años.

Estos cambios han tendido como propósito trasladar parte de las responsabilidades propias de una administración tributaria eficiente a cabeza de los propios contribuyentes utilizando sistemas que pueden ser considerados como “sustitutos imperfectos” al diseño de un buen sistema tributario. Nos estamos refiriendo en ese aspecto a impuestos tales como el gravamen sobre “activos empresariales” o el referido a los “impuestos a las actividades financieras”, así como otras iniciativas que han procurado instalar en el centro de la escena al sector financiero como núcleo del sistema de cobranza de impuestos a nombre del Fisco.

Frente a las dificultades legales y administrativas para incrementar la recaudación del impuesto a la renta societaria es un hecho ya generalizado en la región la adopción de distintos métodos de determinación de carácter complementario en algunos casos, o sustitutivo en otros, con el fin de mejorar los resultados obtenidos.

Los mismos se han basado en la aplicación de un gravamen que determine una “base presunta” a fin de determinar un monto mínimo de impuesto a la renta, más allá del resultado efectivo que se obtendría como consecuencia del impuesto a la “renta neta” de las sociedades. Algunos países emplean para esos propósitos como base imponible presuntiva el valor de los activos, o en otros casos -y más recientemente- se ha utilizado el monto de las ventas brutas, o ingresos brutos, antes de deducir costos y gastos para la obtención de las mismas.

El gravamen así determinado es considerado como una suma mínima a pagar, ya que cuando la determinación del monto de impuesto que se efectúa tomando en cuenta los criterios de renta neta arroja resultados superiores, el contribuyente deberá ingresar el excedente determinado, caso contrario el impuesto sobre los activos o sobre las ventas brutas permanece como un umbral del cual no podrá descenderse.

En los hechos, la aplicación de estos gravámenes es el resultado innegable de las limitaciones que enfrentan los países, tanto desde el punto de vista legal como administrativo, de aplicar una estructura impositiva en la cual las tasas nominales o legales utilizadas estén en consonancia con las tasas efectivas resultantes, pero estos sistemas de hecho conducen a la eliminación del impuesto societario sobre la renta, y convierten al gravamen en un quasi-impuesto en cascada, agravando los problemas de eficiencia económica.

En lo que respecta a los impuestos sobre los débitos y créditos bancarios el uso de estos gravámenes ha respondido básicamente a las urgencias de obtener rápida respuesta recaudatoria, trasladando la responsabilidad de su ingreso a las instituciones financieras, teniendo en cuenta la debilidad de las administraciones fiscales las que asumen un papel menor en su captura. Si bien los mismos fueron introducidos con el propósito específico de mejorar los recursos en el corto plazo y con un carácter de emergencia, más que como un instrumento pensado para permanecer en la estructura tributaria, su exitosa respuesta en algunos de los países está dificultando posteriormente su reemplazo sin afectar el nivel de ingresos.



En ese sentido la evidencia en la materia muestra que efectivamente los mismos han sido eficaces en la obtención de ingresos en el corto plazo pero al mismo tiempo, como señalan Coelho, Ebrill y Summers<sup>46</sup> la respuesta del mercado al impacto del impuesto indica que existen efectos adversos, incluyendo en particular un grado significativo de desintermediación financiera. Por otra parte, Baca-Campodonico, de Mello y Kirilenko confirman esta tendencia y señalan asimismo que esta fuente de recursos puede no ser tan segura en el largo plazo.<sup>47</sup>

En síntesis, se observa que los sistemas tributarios vigentes han sido el resultado de una serie de “decisiones de compromiso” adoptadas bajo distintas circunstancias, que van desde las posibilidades que brinda una situación de crisis hasta las limitaciones que impone la capacidad institucional para recaudar impuestos.

Estos límites -entre uno y otro escenario- no han sido ni remotamente iguales en todos los países y por ello los resultados observados en materia de la estructuras tributaria de cada país es la consecuencia de hechos específicos que deben ser evaluados a la luz del análisis de cada caso particular.

### C. La reforma tributaria: ¿Conflictos vs. Consensos?

Tal como informe observa en las secciones anteriores, mientras que el nivel de los recursos de que dispone el Estado para responder adecuadamente a las demandas sociales se muestran insuficientes, las medidas tributarias que se han utilizado para captar un mayor nivel de ingresos públicos han acentuado la concentración de la renta, haciendo recaer mas fuertemente el peso de las mismas sobre los sectores que se ha querido beneficiar a través de la acción del gasto.

Con el propósito de superar este evidente conflicto, y a la luz de la debilidad institucional para poder sancionar e implementar las medidas necesarias, se pone de manifiesto la necesidad de lograr un dialogo entre los distintos sectores sociales con el fin de superar esta *impasse* e incorporar la discusión tributaria a un contexto mas amplio donde la reforma tributaria no sea un hecho aislado, sino que forme parte de otras cuestiones sociales y políticas. En ese sentido mucho se ha mencionado la necesidad de lograr un “contrato social” como medio que posibilite los cambios necesarios.

Con creciente frecuencia se escucha hablar en los países de América Latina de la conveniencia de llevar adelante “pactos fiscales”, poniendo énfasis en la necesidad de negociación entre distintos estamentos de la sociedad organizada y los intereses políticos a fin de consensuar cambios en ambos lados de la política fiscal (gastos e ingresos).

En ese contexto CEPAL<sup>48</sup> ha definido como Pacto Fiscal al “acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social”, señalando que el mismo esta conformado por cinco elementos, a saber:

- El mantenimiento de la sostenibilidad fiscal,
- El mejoramiento de la eficiencia de la gestión pública,
- La transparencia de la acción fiscal,
- La promoción de las condiciones de equidad, y
- El fortalecimiento institucional.

Tal como puede observarse los cometidos del Pacto Fiscal son armónicos con los propósitos en materia de cohesión social, ya que a través de la misma se procura reducir los desequilibrios distributivos en un contexto de fortalecimiento de las condiciones macro-fiscales.

---

<sup>46</sup> Coelho, I., Ebrill, L., y Summers, V., (2001), página 24.

<sup>47</sup> Baca-Campodonico, de Mello y Kirilenko (2006), página 5.

<sup>48</sup> CEPAL, (1998), página 7.

Puesto en términos de las políticas de ingresos públicos se procura lograr una mejora en el nivel de recaudación tributaria a fin de dotar al Estado de los recursos financieros para cumplir con las demandas sociales, y asimismo lograr este propósito en un contexto de mejor equilibrio distributivo, ya que gran parte de las políticas implementadas en décadas pasadas pusieron el grueso de atención en el alcance y mantenimiento del equilibrio financiero y en las mejoras de las condiciones de eficiencia de los mercados, dejando de lado los propósitos de equidad tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público.

En este contexto resulta de interés analizar la presencia que los elementos constitutivos del Pacto Fiscal han tenido en el diseño de las políticas tributarias en algunos países, y poder apreciar si una discusión abierta de esos objetivos puede revertir los aspectos conflictivos que toda reforma tributaria genera.

Para ello se analizarán tres casos, que permiten extraer algunas lecciones en materia de reformas tributarias.

El primero de ellos se refiere al caso de Costa Rica, país que puso en marcha en el año 2002 un ambicioso programa de reformas tributarias- que aún no ha concluido-, sin apelar formalmente a la discusión previa de un pacto fiscal. El segundo está referido al caso de Guatemala, ya que éste ha sido el único caso explícito de discusión de una reforma tributaria sustentado en las pautas del Pacto Fiscal. El tercero analiza la reforma tributaria de Chile de 1990 llevada a cabo por la Concertación, aunque si bien en esas circunstancias el pacto fiscal no estaba esbozado formalmente resulta interesante analizar el proceso por el que transitó la reforma tributaria.

### 1. El caso de Costa Rica: ¿una reforma tributaria frustrada?

En el año 2002, el Ministro de Hacienda teniendo en cuenta el desequilibrio fiscal existente, y especialmente su tendencia creciente en el mediano y largo, convocó a un grupo de ex-ministros de esa cartera de distintos partidos políticos para que evaluaran la situación fiscal del país y propusieran medidas para corregir los problemas que se enfrentaban.

Los ex-ministros se reunieron y elaboraron un documento denominado Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo, que vio la luz en abril de 2002 y que constituye el primer intento de una reforma integral del sistema tributario de Costa Rica, planteando los siguientes objetivos:

- Reducir paulatinamente el déficit del Gobierno Central de manera que al final del año 2006 los gastos del gobierno no superaran los ingresos fiscales.
- Enfatizar el principio de que todos los miembros de la sociedad deben contribuir al financiamiento de la labor del estado.
- Modernizar y simplificar el sistema tributario para dotarlo de mayor equidad, facilitar su administración y reducir la evasión manteniendo la competitividad de las empresas del país.
- Adoptar medidas jurídicas que eviten la evasión y favorezcan el equilibrio sostenido de las finanzas públicas para que ellas no atenten contra el desarrollo económico y social del país, sino para que actúen como su aliado.

Así, en mayo del 2002, cuando las nuevas autoridades políticas asumieron el Gobierno, la Asamblea Nacional ya tenía a su consideración un ambicioso proyecto de reforma tributaria conocido como Ley de Ordenamiento Fiscal (LOF), que había sido enviado por la administración saliente siguiendo las recomendaciones generales que emanaban del informe elaborado por la Comisión.

Una misión del FMI califico a este proyecto “como un logro impresionante y de alta calidad, y la mayor parte de su estructura refleja los avances de la fiscalidad moderna y esta en conformidad con las buenas practicas contemporáneas”<sup>49</sup>.

A efectos del tratamiento de la LOF, el Poder Ejecutivo (PE) constituyó una Comisión Mixta en agosto de ese mismo año, integrada por legisladores de los distintos partidos políticos, representantes de la sociedad civil, la iglesia y miembros del PE, cuya función era la de lograr un consenso en torno a dicho proyecto.

Si bien inicialmente el Proyecto de LOF se presentó a la Asamblea Legislativa como un proyecto único, razones relativas a la conveniencia de un tratamiento diferenciado de las distintas leyes que lo integran hicieron en su momento que el PE lo desdoble en cuatro proyectos independientes (Impuesto sobre la Renta, Impuesto sobre el Valor Agregado, reformas al Código Tributario y reformas a las normas de la Administración Tributaria) para su tratamiento por parte de la Comisión Mixta.

Dada la situación fiscal de país los objetivos que se plantearon en el mismo eran los de a) incrementar la recaudación en cerca de 2% del PIB con el fin de reducir el déficit y contribuir a lograr la sostenibilidad fiscal; b) mejorar la competitividad externa del país para poder competir en los mercados regionales e internacionales; y c) mejorar el impacto en la equidad distributiva del sistema impositivo con el fin de consolidar el proceso de modernización y el sistema democrático.

En cuanto al impuesto a la renta, los dos cambios fundamentales que proponía el proyecto era la sustitución del modelo de renta cedular actualmente vigente por un modelo de renta global, y el abandono del principio de imposición de la renta de fuente nacional a favor del principio de imposición de la renta mundial. En lo referente al impuesto General a las Ventas se proponía la transformación plena del mismo hacia un Impuesto al Valor Agregado para lo cual se gravaban de manera genérica los servicios, en vez de hacerlo de manera taxativa y, se sustituía el principio de deducción física, por el principio de deducción financiera de acuerdo al cual se admite la deducción de todo el impuesto soportado en las compras para la producción de un bien gravado, ya se trate de mercancías o de servicios.

Asimismo en lo que respecta al fortalecimiento de la administración tributaria, si bien el proyecto original contemplaba la creación de una agencia nacional independiente, la estrategia posterior de las autoridades consistió en estructurar una Dirección Nacional de Tributos dependiente del Ministerio de Hacienda para que asuma las funciones de las Direcciones Generales de Tributación, de Aduanas, y de la Policía de Control Fiscal.

A pesar de la solidez técnica del proyecto y la difícil situación fiscal del país- que llevo a la necesidad de adoptar medidas de emergencia durante el proceso de la discusión legislativa-, la reforma fiscal entro en un tortuoso camino de consultas, discusiones, negociaciones y filibusterismos legislativos que demoraron de manera extenuante la aprobación de la misma.

Este proceso que llevo a la introducción de múltiples modificaciones al proyecto original, desdibujó no solo los objetivos iniciales del proyecto, sino a una modificación sustancial de sus propuestas.

No solo por las implicancias económicas de este interesante programa de reformas tributarias, sino también por sus repercusiones políticas se considera conveniente efectuar un breve repaso de esos hechos acontecidos en un país que ha sido siempre considerado un ejemplo de democracia en América Latina.

Luego de tres largos años de discusión que comenzaron en agosto del año 2002 cuando se presenta el proyecto a la Asamblea Legislativa, en febrero del 2006 se logra la aprobación en primera

---

<sup>49</sup> Cornick, J., (2005), capítulo 3.

votación de dicha reforma que ya había sufrido un sinnúmero de modificaciones a lo largo de este período<sup>50</sup>.

El proceso legislativo fue interrumpido poco después, ya que el 22 de marzo del 2006 la Sala Constitucional declaró por razones de procedimiento la inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural, noticia que causó ciertamente gran impacto debido a que el trámite del citado proyecto había sido reconocido como el más largo en la historia legislativa del país.

Como es de esperar todo proyecto tributario conduce a situaciones de conflicto desde el momento en que introduce alteraciones en la distribución de la carga tributaria existente, ya sea porque unos sectores paguen más a expensas de otros, o bien porque el conjunto de la sociedad deba soportar una carga fiscal mayor.

En Costa Rica esta situación de conflicto se expresó en varias direcciones: Por un lado, la vía legislativa inspirada en el filibusterismo parlamentario favorecido por un reglamento interno de la Asamblea que facilitó que a lo largo de los 44 meses de discusión se presentaran más de 3.000 mociones y otros tantos recursos para paralizar el tratamiento de la misma.

Por el otro, la situación se agravó con el protagonismo inicial dado para la tramitación del proyecto a una Comisión Especial Mixta, convocada especialmente a esos efectos y compuesta por representantes de la llamada “sociedad civil”, en la que cada uno de sus miembros alejados de una auténtica representación política estaban interesados en salvaguardar sus propios intereses, tanto económicos como ideológicos.

Un tercer elemento que se agregó a estas poco positivas circunstancias se explica por la falta de liderazgo y falta de perspectivas de las autoridades de ese momento, que no pudieron encausar un proceso de negociación favorable a la sanción de las normas. Asimismo el repetido cambio de autoridades en el área económica dificultó los avances en esa materia ya que luego de cada cambio de ministro se sucedía una nueva estrategia negociadora.

La pregunta que cabe formularse en razón de los hechos ocurridos en Costa Rica, es si la formulación previa de un Pacto Fiscal en el que se hubieran consensuado los niveles de ingresos, las participaciones contributivas de cada sector socio-económico con el destino público de dichos fondos y el reclamo abierto de mayor eficiencia gubernamental en la asignación de los recursos, hubiese facilitado la aprobación de la reforma fiscal o si los argumentos esgrimidos en esa oportunidad han sido solo una excusa para demorar o evitar la aplicación de la reforma.

Dado que esta respuesta no está disponible resulta interesante analizar los hechos posteriores a la declaración de inconstitucionalidad de la misma.

Por un parte, resulta evidente que se ha producido un replanteo en cuanto a algunos de los objetivos previos de la reforma. Si bien, por una parte, se escucha actualmente que la “nueva” reforma tributaria deberá aportar cerca de 4 puntos adicionales de recursos tributarios respecto del PBI -cifra mucho mayor a la prevista por la “anterior” propuesta- no se escucha hablar mucho sobre los objetivos distribucionistas de la misma, que parecen haber pasado a un segundo plano.

Por el contrario se ha observado últimamente en los medios de prensa una reiterada especulación en cuanto a la posibilidad de aplicación de un impuesto a la renta siguiendo el modelo del impuesto plano, (*flat tax*), que si algo no privilegia en su estructura es una ponderación favorable a la equidad distributiva. Muchos elementos positivos son señalados en ese proyecto, tales como su mayor simplicidad, su mayor posibilidad de combate a la evasión, su facilidad respecto a la administración tributaria, y algunos otros más, pero en ningún caso se cuentan entre los mismos sus efectos favorables en materia distributiva.

---

<sup>50</sup> El régimen legislativo de Costa Rica, de tipo unicameral, requiere que cada norma sea votada en dos instancias separadas.

El segundo aspecto que surge con fuerza es, una vez más, el fortalecimiento del IVA, a través de la ampliación de su base imponible y la eliminación de las exoneraciones manteniendo constante la tasa del 13%. Este propósito debe estar, no obstante, encuadrado en un marco global donde cada objetivo tenga su debida ponderación y no se privilegie exclusivamente a los propósitos de eficiencia asignativa.

Por último, y según algunas manifestaciones en esa materia ya que el “nuevo” proyecto aun no ha sido presentado para su deliberación tendería a una reducción aun mayor en la tasa del impuesto a la renta de las sociedades llevándola al nivel del 10% (nivel aun inferior al de Irlanda y Malasia) para las inversiones realizadas en regiones rezagadas o en sectores prioritarios. Por el contrario los pronunciamientos en cuanto a la ampliación de la base imponible, la eliminación de exoneraciones, la extensión al principio de renta mundial, no tienen en los medios de comunicación el nivel de debate antes existente. Asimismo es evidente que una tasa del orden del 10% tendría efectos colaterales en los demás países de la región cuyos resultados pueden ser altamente perjudiciales.

En síntesis, cabe preguntarse si la ausencia de un Pacto Fiscal ha sido la causa que llevo al fracaso al proyecto de Reforma Fiscal o la razón de la misma se encuentra en raíces más profundas en torno a la continuidad del modelo distribucionista en el país. El tiempo podrá dar una explicación respecto.

## 2. El Pacto Fiscal en Guatemala: ¿una experiencia fallida o exitosa?

Luego de 30 años de conflicto armado interno y de un largo proceso de negociaciones, como señalan Fuentes y Cabrera<sup>51</sup> en 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz en Guatemala. El fin de la guerra, así como los compromisos contenidos en dichos acuerdos amplió las expectativas de los ciudadanos y del propio gobierno, al constituirse en la base de entendimiento mínimo para la construcción de un nuevo país.

Dentro de las metas del Acuerdo se planteaba la necesidad de que “antes del año 2000, la carga tributaria en relación al PIB se haya incrementado en, por lo menos un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995”, equivalente al 12% del PIB. Entre estos compromisos estaba el aumento del gasto público en educación y salud como proporción del PIB, en un 50% entre 1996 y el 2000, además de otras metas de aumento del gasto en vivienda y justicia junto con una reducción moderada del gasto militar.

Guatemala se ha caracterizado por insuficientes ingresos, y a esos efectos vale la pena remitirse a la información brindada en los Cuadros del Capítulo I de este informe que ubica al país dentro del Grupo 3 (bajo nivel de presión tributaria), y por una larga historia de reformas tributarias fracasadas en las que han incidido fuertes grupos de interés y bien organizados, incluyendo al sector empresarial en particular, lo cual ha coincidido con un precario sistema de representación y mediación de las relaciones de poder y con un Poder Ejecutivo débil.

Como señalan Fuentes y Cabrera históricamente se han dado dos formas alternativas de relación entre el sector empresarial y el Ejecutivo: la “negociación” entre la élite tecnocrática correspondiente al gobierno de turno y la dirigencia empresarial; o la “confrontación”, que ha incluido paros empresariales, movilización de la opinión pública y la frecuente interposición de recursos de inconstitucionalidad. Como consecuencia, de ello las características principales de la política fiscal han sido bajos e inestables ingresos tributarios, reducidas asignaciones para el gasto social unido a deficiencias en la gestión del mismo, y una alta concentración del gasto en la región central del país, entre otros.

La negociación de un Pacto Fiscal en Guatemala se inició en 1999 y culminó un año más tarde con un gran acuerdo nacional suscrito por una amplia diversidad de sectores, que pareció haber abierto un espacio para crear un marco institucional renovado que permitiera que el conjunto de fuerzas políticas y sociales guatemaltecas llegaran a un acuerdo duradero sobre la política fiscal.

---

<sup>51</sup> Esta sección está basada en el detallado análisis efectuado por Fuentes, J. A., y Cabrera, M. (2006).

Como señalan los mencionados autores, a pesar de que la sociedad civil y el sector privado lograron un acuerdo sobre una reforma tributaria, esta no fue aprobada por el Congreso por dos razones: la mayoría del Legislativo consideró que no había sido suficientemente consultada y el Poder Ejecutivo no tuvo la capacidad de coordinar posiciones.

Un supuesto en que se basaba la idea de impulsar un Pacto Fiscal en el 2000 era que la sostenibilidad de una reforma tributaria era posible solamente si esta era consensuada –o, en otras palabras, con un cumplimiento quasi-voluntario de las obligaciones tributarias- pero debido a que no se culminó en un nuevo marco institucional que permitiera que se produjeran reformas tributarias que consolidaran una base impositiva sostenible en Guatemala, se continuaron dando procesos de reforma basados en la confrontación, como los que habían predominado en décadas pasadas, o procesos de negociación de elites, en parte de carácter cosmético y con poco impacto.

Hay que destacar, sin embargo, dos cambios importantes de la etapa posterior al Pacto Fiscal que podrían rescatar el valor de estos pactos:

En primer lugar, a pesar de acudir a todos los recursos necesarios para ejercer su poder de veto los grupos de presión empresarial no pudieron impedir las reformas tributarias impuestas en los años siguientes y el “éxito” de sus recursos de inconstitucionalidad condujeron a la necesidad de una nueva e incompleta reforma tributaria. En otras palabras, disminuyó el margen de los grupos de presión para imponer una posición que los favorecería.

En segundo lugar, y asociado en parte a lo anterior, debe reconocerse un incipiente pero creciente papel del Congreso en la determinación de la política fiscal del país, así como una participación mayor de organizaciones sociales en la generación de propuestas y en la fiscalización de la política fiscal en Guatemala. El reconocimiento de ambos hechos podría facilitar el surgimiento de un marco institucional, basado en una responsabilidad central del Congreso, para llevar a cabo reformas tributarias concertadas en el futuro.

A pesar de que el Pacto no concluyó exitosamente en la aprobación de la reforma, surge sin embargo que de las propias negociaciones y debates se generaron dinámicas que podrían dar lugar a cambios en el futuro: (i) el perfil del tema fiscal se elevó parcialmente; (ii) el sector empresarial representado perdió su capacidad de ejercer un veto sobre la política fiscal durante el período de confrontación entre el 2001 y el 2003; (iii) la incidencia de organizaciones sociales y del Congreso en la política fiscal aumentó, tanto en la etapa de confrontación (2001-2003) como en la de negociación de elites (2004).

### 3. La reforma tributaria de Chile: ¿consenso o negociación estratégica con las elites?<sup>52</sup>

Desde que asumió el gobierno por primera vez en 1989, la coalición gobernante de centro-izquierda, la Concertación, ha priorizado minimizar el conflicto con el sector empresarial y la derecha. Sin embargo, el modelo político de “concertación” que la coalición ha desarrollado no siempre se ha caracterizado por la construcción de consenso sobre políticas públicas, sino por la negociación estratégica de reformas con los intereses políticamente poderosos involucrados. Este hecho es particularmente claro en el caso de la reforma tributaria, que es un tema inherentemente político en Chile, debido a la fuerte resistencia a incrementos tributarios por parte de los sectores empresariales y de los partidos políticos de derecha.

La presente sección considera las posibilidades y limitaciones políticas a una mejora de la equidad en el sistema tributario de Chile a través del análisis de dos reformas importantes y muy distintas, ambas negociadas directamente con la oposición: la reforma tributaria de 1990, que tuvo lugar durante el

---

<sup>52</sup> La presente sección fue escrita por Tasha Fairfield, del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de California, Berkeley. El análisis se basa en estudios de campo y exhaustivas entrevistas realizadas por la autora en Chile desde agosto de 2005 hasta febrero de 2006, gracias a la beca para una tesis doctoral otorgada por el *Social Science Research Council*.

extraordinario momento político inmediatamente posterior a la transición a la democracia, y la reforma al impuesto a la propiedad de 2005, legislado durante un período democrático normal.

*a. La reforma tributaria de 1990*<sup>53</sup>

En 1990, la Concertación inició una reforma tributaria significativa destinada a incrementar los ingresos adicionales en un 3% del PBI. La pobreza y la desigualdad de ingresos se habían incrementado marcadamente durante la dictadura de Pinochet y la Concertación precisaba de ingresos públicos para la financiación del gasto social. Luego de los caóticos años del gobierno de Allende y el posterior golpe y dictadura, todos los actores políticos, incluyendo el ala izquierdista de la Concertación, acordaron que se debía mantener la disciplina fiscal a cualquier costo. La necesidad de encontrar una solución al déficit social acumulado a través del gasto público y simultáneamente mantener una disciplina fiscal fue el eje de los argumentos de la Concertación a favor de la reforma. El componente central sería un incremento de la tasa del impuesto sobre las utilidades de las sociedades del 10%, el más bajo de América Latina, a un nivel entre el 15% y el 20%. La Concertación incluyó explícitamente esta meta en su programa de gobierno durante la campaña electoral.

A pesar de que la Concertación ganó la elección presidencial con el 56% de los votos en 1989, el equilibrio de poderes prevaleciente y el contexto de inestabilidad e incertidumbre resultantes del periodo de transición a la democracia determinaron que la reforma tributaria debiera ser negociada con la oposición. La Concertación obtuvo la mayoría de las bancas en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el legado institucional de Pinochet de los 9 senadores designados limitó a la Concertación en el Senado; le faltó dos votos para la mayoría necesaria para la sanción de la reforma tributaria a pesar del hecho de que contaba con la mayoría de las bancas electas. Aunque quizás la Concertación pudiera haber obtenido los pocos votos adicionales necesarios entre los senadores designados, el Ministro de Hacienda resaltó la importancia de que la reforma se sancionara con un amplio margen de respaldo en el Congreso. Así, la Concertación esperaba que el hecho de asegurar un amplio respaldo a la reforma mitigara conflictos en la nueva democracia y demostrara a los escépticos autoritarios que las políticas democráticas no conducen necesariamente a graves conflictos distributivos como los que precipitaron el golpe de 1973.

Las divisiones políticas entre los partidos de la derecha actuaron en beneficio de la Concertación en 1990. El más moderado de los dos partidos derechistas, Renovación Nacional (RN), había obtenido una mayor representación en el Congreso que la pinochetista Unión Demócrata Independiente (UDI). Los principales líderes de la RN lucharon por consolidar su posición dominante en la derecha y sacarle futuros votos del centro a la Concertación.<sup>54</sup> Los líderes de RN se vieron de este modo dispuestos a negociar la reforma tributaria y no bloquearla en el Congreso, con la esperanza de compartir el crédito con el gobierno por los populares programas de gasto social que financiaría el incremento tributario.

El políticamente influyente sector empresarial – la gran mayoría del cual había respaldado abiertamente al candidato pinochetista en la elección de 1989 – se hallaba decididamente en contra del incremento al impuesto sobre las utilidades de las sociedades;<sup>55</sup> sin embargo, este sector por fin aceptó la reforma en el contexto de la transición democrática. Algunos líderes de gran influencia en el sector privado, pertenecientes a la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), se vieron obligados a respaldar la reforma. En primer lugar, reconocieron la necesidad de legitimar el desacreditado modelo económico de la dictadura, que los empresarios favorecían firmemente. Estudios realizados arrojaron una preocupación pública generalizada acerca de los problemas de distribución asociados al modelo económico y entrevistas con hombres de negocios revelaron la inquietud de éstos por una percibida falta de legitimidad en la sociedad respecto a sus actividades empresariales y de búsqueda de rentabilidad.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> El análisis de la reforma de 1990 se basa en Boylan (1996), Marcel (1997), y Marfán (1998).

<sup>54</sup> Pollack (1999).

<sup>55</sup> El impacto fue particularmente importante debido a que durante el último año de su gobierno, Pinochet modificó el impuesto sobre las utilidades de las sociedades que pasaría a ser pagado sólo en el momento de distribuir los dividendos, lo que en la práctica efectivamente eliminó dicho impuesto, ya que la mayoría de las ganancias se reinvertían. La reforma de 1990 eliminó esta cláusula.

<sup>56</sup> Bartell (1992).

Por último, los líderes del sector empresarial por supuesto respaldaron la prerrogativa de mantener una disciplina fiscal. Los líderes que tenían una perspectiva de largo plazo esperaban que el incremento tributario—por el aumento del gasto social—ayudara a legitimar y consolidar el modelo neoliberal.

Sin embargo, obtener respaldo, o expresado en mejores términos, conformidad con la reforma tributaria dentro de la RN y la comunidad de negocios no fue una tarea fácil. Muchos de los propios legisladores de la RN respaldaron inicialmente la idea de negociar la reforma con la Concertación, y el sector empresarial en su totalidad mantenía una fuerte preferencia ideológica por una carga tributaria mínima. Esta realidad muestra que la reforma de 1990 fue más un producto de una negociación estratégica que de un consenso sobre la política tributaria.

Si bien el singular contexto político de 1990 creó la oportunidad para una reforma tributaria, las posibilidades de un incremento progresivo eran limitadas. El sector empresarial y la derecha no habrían aceptado una reforma tributaria abiertamente progresiva, y la Concertación no se habría arriesgado a provocar a estos sectores durante el crítico momento político de la transición a la democracia con una propuesta tal. En cambio, la Concertación buscó recaudar tantos ingresos como fuese posible con el mínimo grado de conflicto.

En última instancia, la Concertación se vio obligada a ceder en varios de sus objetivos iniciales. El acuerdo negociado con la RN fue diseñado con el fin de cumplir con un menor nivel de ingresos del 2% del PBI, y el impuesto sobre las utilidades de las sociedades se incrementaría a sólo el 15%, siendo aun así la alícuota más baja en América Latina en ese momento. Asimismo, una parte sustancial de los nuevos ingresos provendrían no de impuestos directos, sino de un incremento de la tasa del IVA del 16% al 18%, una modificación que el ala izquierdista de la Concertación objetó, sobre la base de las características regresivas de este impuesto. Por otra parte, la reforma logró incluir un incremento moderado de la progresividad del impuesto a la renta de las personas físicas a través de ajustes en la estructura de los tramos de la escala de tasas.

La reforma tributaria en su conjunto se pactó por sólo tres años, lo que significaba que los temas claves deberían ser renegociados. En 1993, la tasa del impuesto sobre las utilidades de las sociedades del 15% y el la tasa del IVA del 18% se hicieron permanentes, mientras que el impuesto a la renta de las personas físicas volvió a su estructura anterior, con una disminución adicional de la tasa máxima del 50% al 45%. Por último, la renegociación incluyó una cláusula de estabilidad tributaria por medio de la cual la Concertación acordaba no alterar las principales alícuotas tributarias durante el próximo gobierno.

La incidencia de la reforma de 1990 en el aspecto tributario es ambigua, a pesar de que las negociaciones claramente disminuyeron la progresividad del paquete tributario. El incremento del IVA, que no se hallaba en la propuesta original de la Concertación, fue claramente regresivo. La reducción posterior de la tasa máxima a los ingresos de las personas físicas en 1993 también fue regresiva, aunque el impacto sobre la recaudación fue muy pequeño. Por otra parte, el incremento al impuesto sobre las utilidades de las sociedades debe ser visto como progresivo. El impuesto a las ganancias de Chile es integrado; los accionistas pagan tributos sobre los dividendos luego de que éstos son distribuidos por las empresas, y reciben un crédito por el impuesto sobre las utilidades de las sociedades pagados previamente sobre dichas ganancias. De este modo, el impuesto sobre las utilidades de las sociedades puede ser considerado una retención sobre los impuestos a los ingresos de las personas físicas a ser pagados por los accionistas luego de la distribución de dividendos. Sin embargo, existen numerosos modos de que los accionistas pueden en la práctica retirar ganancias de las empresas sin pagar el impuesto correspondiente a sus ingresos personales. Por lo tanto, incrementar la tasa del impuesto sobre las utilidades de las sociedades tiene un efecto “anti-evasión” que cumple el propósito de asegurar la recaudación de impuestos sobre los dividendos. De acuerdo con datos del Servicio de Impuestos Internos, los individuos ubicados en la banda impositiva superior del impuesto a los ingresos poseen más del 78% de las ganancias retenidas en las empresas. Por lo tanto, en la práctica, incrementar el impuesto sobre las utilidades de las sociedades tiende a incrementar la carga tributaria sobre los sectores de mayores ingresos.



En términos generales, los funcionarios de la Concertación que negociaron la reforma de 1990 consideraron las concesiones realizadas a la RN mínimas. Finalmente, la reforma recaudó mucho más de lo esperado. La reversión de la estructura de las tasas del impuesto a los ingresos de las personas físicas en 1993 cumplió el propósito de apaciguar a la oposición a cambio de convertir en permanente el incremento del impuesto sobre las utilidades de las sociedades. Los líderes de la Concertación consideraron la reducción de la tasa superior fue una modificación menor debido a que implicaba una muy pequeña pérdida de ingresos.<sup>57</sup>

Vale la pena resaltar que la prioridad principal del gobierno era incrementar la recaudación de impuestos, y no hacerlo de una manera progresiva. Se decidió que los ingresos debían recaudarse de la manera más eficiente posible, minimizando todo conflicto con la derecha, y que la redistribución se lograría a través del gasto social orientado a los sectores de bajos ingresos.

Desde 1990, el espacio político para tornar el sistema tributario de Chile más progresivo se ha limitado debido a diversos motivos. En primer lugar, el sector empresarial y la derecha continúan siendo ideológicamente opuestas a todo tipo de reforma que incremente la carga tributaria. Siempre que el gobierno propone una reforma tributaria, por menor que sea, los líderes empresariales y la derecha responden con fuertes advertencias de que el crecimiento económico se desacelerará y las inversiones extranjeras huirán. Estas amenazas tienen como objetivo impedir un debate, y resta decir cualquier propuesta legislativa, acerca de modificaciones tributarias que no comparten.

El sector empresarial y la derecha son fuertes, por lo tanto sus opiniones en materia tributaria cuentan. La derecha ha mantenido el potencial de bloquear las iniciativas legislativas ya que los senadores designados, sumado a las reglamentaciones electorales que por lo general se entienden favorecer a la derecha, han evitado que la Concertación logre una mayoría absoluta en el Senado hasta el año 2006. El sector empresarial, mientras tanto, se encuentra altamente organizado, y vale destacar que el tema tributario tiende a unificar a todo el espectro empresarial.

En segundo lugar, la Concertación continúa priorizando minimizar conflictos, aun en el contexto de un sistema político democrático estable. Aun en la actualidad, cuando el modelo neoliberal se halla firmemente consolidado en Chile, los líderes principales de la Concertación sienten la necesidad de demostrar continuamente su compromiso con un estado reducido y de bajos impuestos. Como lo expresó una de las principales figuras de la Concertación, el sector empresarial piensa que la Concertación es un partido de “alcohólicos reformados” que volverán a aumentar los impuestos y los gastos sin cautela, tan pronto como tengan la oportunidad<sup>58</sup>. Como resultado, los Ministros de Hacienda no han deseado perturbar las expectativas del sector privado mediante reformas tributarias a las que el sector empresarial se opone.

Por último, en parte debido a las consideraciones políticas mencionadas y en parte a argumentos técnicos,<sup>59</sup> el modelo de redistribución a través de un gasto progresivo financiado por un sistema tributario regresivo se ha tornado crecientemente hegemónico dentro de los círculos de la Concertación en los últimos quince años.

A pesar de los factores analizados, existen oportunidades de cambios progresivos marginales. Por ejemplo, eliminar beneficios y exenciones tributarios que favorecen a los contribuyentes de mayores ingresos se ha convertido en uno de los puntos más importantes en la agenda de la Concertación, junto con la eliminación de vacíos legales que facilitan la elusión impositiva en el impuesto a la renta de las personas físicas.

---

<sup>57</sup> Pocos contribuyentes caen en la banda superior del impuesto a los ingresos personales; la elusión y la evasión reducen aún más sus impuestos.

<sup>58</sup> Entrevista realizada por la autora, 19 de enero de 2006.

<sup>59</sup> Un estudio altamente influyente de Engel (1997) llega a la conclusión de que cambios significativos en el sistema tributario conducen sólo a cambios marginales en el coeficiente Gini post impuesto.

Chile no padece los problemas administrativos que obstaculizan la implementación de políticas tributarias como en el resto de América Latina; por el contrario, el Servicio de Impuestos Internos es altamente profesional y eficiente. De este modo, eliminar las exenciones y beneficios impositivos y los vacíos legales es un modo viable de incrementar la recaudación tributaria. Asimismo, puede resultar más difícil para las elites económicas oponerse abiertamente a las reformas designadas a eliminar los vacíos legales que oponerse a incrementos en las tasas de impuestos, lo cual le brinda al gobierno una ventaja estratégica en el proceso legislativo.

### *b. La reforma del impuesto a la propiedad*

La reforma tributaria más progresiva lograda en Chile en la última década es el incremento al impuesto a la propiedad a través de un reavalúo aprobado en 2005.<sup>60</sup> Este caso demuestra la dinámica de la reforma tributaria en Chile ahora que el modelo económico y la democracia se han consolidado. Al igual que en 1990, esta reforma fue negociada con la oposición, y a pesar del hecho de que la derecha finalmente aceptó la reforma, el proceso político conllevó profundos conflictos.

En 2002, el gobierno del Presidente Lagos puso en marcha un proyecto de ley destinado a solucionar los persistentes déficits de recaudación municipal.<sup>61</sup> La principal característica fue un reavalúo del valor de las propiedades que permitiera recaudar aproximadamente \$41 millones de dólares por año desde 2004 en adelante. Los valores de la propiedad no se habían actualizado desde 1995. Debido a que la mayor parte de las propiedades se encontraban significativamente subvaluadas la propuesta establecía que ningún propietario soportara un aumento del impuesto más de un 25% por semestre. Otro componente importante de la reforma era la racionalización de la larga lista de exenciones del impuesto a la propiedad, heredadas desde muchas décadas pasadas. Sin embargo, el 79% de la recaudación total anticipado provendría del reavalúo.

La reforma al impuesto a la propiedad era claramente progresiva. La reevaluación afectaría esencialmente a los hogares de mayor valor que equivalían al 20% de los mismos, debido al alto nivel de exención para el impuesto a la propiedad en Chile. Asimismo, las principales exenciones que se buscaban eliminar afectaban a los grupos que pueden considerarse miembros de la elite económica: los propietarios de empresas redituables (costosos clubes de deporte, cementerios privados, instituciones de educación privadas) y los consumidores de estos servicios.

Asimismo, la recaudación del impuesto a la propiedad se halla extremadamente concentrada en Chile; el 38% de toda la misma la brindan las cuatro municipalidades más ricas de Santiago. Estas cuatro municipalidades deben contribuir el 65% de su recaudación del impuesto al Fondo Común Municipal, que redistribuye los recursos a las municipalidades de bajos ingresos. Este fondo tiene un impacto significativo en la distribución de los recursos municipales, reduciendo la relación entre el decil más rico y el decil más pobre del 28 al 2,7.

El gobierno necesitaba un fuerte respaldo del Congreso para la aprobación del paquete de reformas al impuesto a la propiedad, debido a que ciertas cláusulas del proyecto de ley exigían la aprobación de una mayoría especial. Sin embargo, la reforma generó una oposición sustancial tanto de la derecha, como desde dentro de la Concentración. La Democracia Cristiana (DC), que constituye el bloque del centro de la Concertación, se quejó junto con los partidos de derecha de que el reavalúo de las propiedades constituiría una carga excesiva sobre la clase media, supuestamente ya “sobrecargada” de impuestos, a pesar del hecho de que la reforma impactaría fundamentalmente en los miembros del decil de mayores ingresos.

Las negociaciones dentro de la Concentración y con la derecha fueron largas y complejas. Un pacto realizado entre el gobierno y la UDI en 2003, destinado a asegurar un respaldo de la derecha y

---

<sup>60</sup> Análisis posterior basado en estudios llevados a cabo por la autora en Chile, agosto de 2005-febrero de 2006.

<sup>61</sup> Los impuestos a la propiedad en Chile son recaudados por el organismo recaudador central y sólo pueden ser modificados por el Congreso Nacional, aunque están destinados a ser utilizados por las municipalidades.

acelerar el avance de la reforma en el Congreso, tuvo efectos contrarios y ocasionó serios trastornos dentro de la Concertación – los legisladores de la DC se indignaron por no haber sido invitados a participar en la negociación. El proyecto de ley se quedó en el Congreso sin progresar hasta el año 2005.

En 2005, en el contexto de una mejor relación dentro de la propia Concentración y de la creciente prosperidad económica, se retomaron las negociaciones sobre la reforma. El gobierno acordó agregar límites adicionales con el fin de amortiguar el impacto del reavalúo de las propiedades en los sectores de menores ingresos afectados. Asimismo, varias de las exenciones originariamente destinadas a ser eliminadas permanecerían en la legislación. Sin embargo, estas modificaciones no afectaron sustancialmente los términos del reavalúo o los objetivos de recaudación de la reforma.

El principal factor que en última instancia moderó la oposición de la derecha y contribuyó a asegurar la aprobación de la reforma fue el vínculo con un mayor financiamiento para las municipalidades. La derecha, especialmente la UDI, había realizado importantes progresos electorales al nivel municipal, y la reforma beneficiaría a estos alcaldes de la derecha como así también a aquellos de la Concertación. De hecho, la *Asociación Chilena de Municipalidades*, una asociación de alcaldes no partidaria, asumió una fuerte posición a favor de la reforma debido a su claro interés en obtener un mayor financiamiento para las municipalidades. Con la excepción de un pequeño grupo de disidentes, incluyendo los alcaldes de las cuatro municipalidades más ricas, el resto de los alcaldes de la UDI y la RN respaldaron la reforma.

El caso chileno sugiere que cuando las elites económicas y la derecha son políticamente poderosas, éstas deben tener algún interés propio en cualquiera reforma que incremente la carga tributaria, si se desea que éstas tengan éxito. En el caso de la reforma de 1990, debido al contexto de la transición a un sistema democrático, el sector empresarial tenía interés en una estabilidad de largo plazo y en la viabilidad del modelo neoliberal, a los que la reforma tributaria contribuiría, y la derecha moderada tenía interés en compartir el rédito político de un mayor gasto social que los incrementos tributarios financiarían. En el caso del reavalúo de las propiedades del año 2005, la derecha tenía intereses directos en una mayor recaudación para las municipalidades, la que sus propios alcaldes respaldaron fuertemente.

## VI. Conclusiones y perspectivas

Si las consideraciones de equidad distributiva son un elemento central en la determinación de la cohesión social, los datos para América Latina muestran que no sólo la misma no se ha logrado sino que durante la última década -salvo pocas excepciones- las desigualdades se han ido acentuando.

En ese contexto el papel cumplido por las políticas públicas para evitar o cambiar este sesgo a través de los instrumentos tributarios ha sido decepcionante, ya que la información disponible muestra que estos sistemas tienen consecuencias regresivas en la mayor parte de los países, es decir que ni siquiera han logrado mantener la distribución del ingreso que emerge de la acción del mercado.

Estos resultados, ciertamente lamentables en cuanto al papel que ha tenido la política tributaria en la región, no pueden ser atribuidos a las posibilidades endógenas de estos instrumentos sino que las mismas son las consecuencias de sistemas tributarios fuertemente cargados de imposición indirecta, como también de beneficios y exoneraciones destinados a favorecer mayoritariamente a los sectores de ingresos más elevados.

Esta situación presenta un claro contraste con la observada en los países desarrollados que muestra que, en función de las estructuras tributarias adoptadas, es factible revertir la concentrada distribución primaria resultante de la acción del mercado con el propósito de lograr una distribución del ingreso disponible más igualitaria.

Del análisis de la situación tributaria de América Latina surgen dos corolarios centrales:

i) El nivel de la carga tributaria global de la mayoría de los países es inferior, en promedio, en alrededor de un tercio respecto al que debieran tener en función de su nivel de ingreso per cápita. En términos absolutos el dato implica que los mismos debieran tener una carga tributaria de entre 3 a 4 puntos adicionales del PIB. Evidentemente este resultado no es aplicable a todos los países por igual, sino que de acuerdo con el agrupamiento efectuado la misma oscila entre el 20% y el 80% de los valores observados. Este mayor nivel de recursos generaría los fondos necesarios para el financiamiento de los programas sociales y para el pago de los sistemas de seguridad social no contributivos.

ii) La estructura tributaria presenta en todos los países una sustancial brecha en materia de la participación de los impuestos a la renta. Prácticamente la totalidad de la brecha existente en la carga tributaria debería ser cubierta por una mayor imposición a la renta. Para el promedio de los países este resultado significa que la imposición a la renta debería duplicar su recaudación en términos absolutos respecto a los niveles observados para el año 2000. La magnitud del esfuerzo a realizar, una vez más, difiere según el promedio del grupo analizado pero en todos los casos son sustanciales, ya que oscilan entre el 60% y el 120%.

De manera complementaria con este análisis, y considerando que el resultado generado por un sistema tributario sobre la distribución del ingreso es una conjunción de dos factores, a saber, el grado de progresividad o regresividad de cada tributo en sí mismo, y el peso relativo de los tributos progresivos o regresivos sobre el total de la estructura tributaria, se llevaron a cabo varios ejercicios de simulación separando estos efectos en sus dos partes.

En la denominada Simulación 1 se realizaron dos estimaciones paralelas, (a modo de ejercicio de estática comparativa), para poder evaluar el impacto de las alícuotas medias y marginales, y para ello se descompuso el cambio distributivo en dos partes.

En primer lugar, se propuso y se evaluó como objetivo tener un sistema tributario progresivo, que mejore la distribución del ingreso. Uno de los ejercicios realizados plantea cuánto debería aumentar la participación del impuesto a la renta en la estructura tributaria, arrojando resultados superiores al 200% respecto a los valores iniciales.

En la segunda parte, se realizó el ejercicio complementario. Es decir que, dada la presión tributaria inicial, se llevó a cabo el cálculo de estimar cuál sería el grado de progresividad requerido en cada uno de los tributos (curvas de concentración) de manera tal que deje al sistema con los mismos valores de índices de desigualdad que en el caso anterior. Esto implica que todos los tributos deben hacerse más concentrados, particularmente el impuesto sobre la renta, con una concentración de 0,96.

Como resultado de ambos ejercicios surge que, o bien el impuesto a la renta debe aumentar de manera muy significativa su participación relativa en la estructura tributaria (manteniendo constante el grado de concentración actual), o bien debe adoptarse medidas de reforma del gravamen que lo conviertan en un impuesto con efectos mucho más progresivos que las que tiene actualmente.

Dado estos resultados en la Simulación 2 se relajan estas condiciones y este establece un marco referencial menos demandante en términos de modificaciones a las estructuras tributarias o a la legislación, y cuyo propósito ha sido el de lograr la proporcionalidad de los sistemas, es decir, que el sistema tributario al menos no empeore la distribución del ingreso. En el primero de los casos, entonces, considerando la concentración de cada impuesto constante, para alcanzar proporcionalidad se requiere que los impuestos sobre la renta aumenten su participación del 19% al 44% del total, mientras que los tributos indirectos deberían reducirla del 61% al 36% del total. Si, en cambio, se considerara una estructura tributaria constante, la proporcionalidad requiere que los tributos incrementen su concentración, pasando, por ejemplo, en el caso del impuesto sobre la renta al 0,82.

Por último, en la Simulación 3 se realizó un ejercicio para analizar los efectos distributivos resultantes en caso de que se cerrasen las “brechas” entre la recaudación esperada y la efectiva que surgen del análisis de correlación efectuado por Perry y otros, utilizando para ellos las curvas de concentración para cada impuesto que surgen de la información del promedio de los siete países empleados en el análisis.

Como resultado de ello se observa que la mayor participación de los impuestos directos que surge como resultado del modelo mencionado implica un sistema tributario aún regresivo, es decir que si los países cerrasen las “brechas” existentes en sus estructuras tributarias considerando el PIB per cápita de cada uno de ellos los resultados distributivos obtenidos aún mostrarían efectos regresivos, pero de una menor intensidad que los observados actualmente.

A partir de los resultados de los ejercicios realizados, es lícito preguntarse qué medidas pueden inducir un cambio en el sesgo existente para evitar la regresividad que presenta el sistema tributario.

Es evidente que el cambio que en forma terminante influye en beneficio de una mayor equidad vertical en la carga es el incremento en la participación del impuesto sobre los ingresos, especialmente del impuesto a las personas físicas.

En el impuesto a la renta de las personas físicas, el aumento de su participación en el sistema tributario se conseguirá eliminando también exenciones que no podrían ser defendidas en un enfoque de equidad horizontal (en donde contribuyentes de igual capacidad contributiva pagaran iguales impuestos).

La ampliación de la base del impuesto se vería muy beneficiada si se gravaran, por ejemplo, las rentas financieras, y las ganancias de capital que resultan de la realización de bienes patrimoniales de los contribuyentes, y se lograra una integración más progresiva con las utilidades obtenidas por las sociedades.

En relación con la progresividad del tributo, debe reemplazarse la escala de alícuotas por otra más concentrada, incrementando el diferencial entre la tasa que tributa el tramo de menores ingresos y el de mayores ingresos.

Dentro de los impuestos generales sobre los consumos, se puede paliar, en una medida razonable, la regresividad, desgravando a algunos artículos constitutivos de la canasta familiar, si bien esta

recomendación chocará con otros criterios: en especial, con el factor recaudatorio, que se verá afectado, y con el principio de tasa única<sup>62</sup>.

En todo caso, esas desgravaciones pueden ser balanceadas con la eliminación de exenciones hoy existentes y que no muestran justificativos consistentes.

Otro elemento que introduce progresividad tributaria es la creación de impuestos que graven los consumos suntuarios: generalmente, el producido de esos gravámenes no es sustancial en el cuadro de ingresos fiscales, pero constituyen una pieza coadyuvante para reforzar la presión tributaria sobre los estratos altos.

De esta manera, se pretende mostrar que las conclusiones del análisis estadístico realizado pueden encontrar una respuesta correlativa en la política tributaria, sugiriendo líneas de legislación tendientes a una mejora de la equidad.

Para finalizar, no puede dejar de mencionarse que las reformas requieren tanto de viabilidad política para ser adoptadas como de capacidad institucional para ser aplicadas, y los análisis efectuados sobre las realidades encontradas en América Latina nos muestran que estos dos aspectos han sido tradicionalmente el nudo gordiano de la cuestión. La respuesta queda planteada en como desatar, o cortar, el mismo.

---

<sup>62</sup> Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J., y Rossignolo, Darío A., (2000).

## Bibliografía

- Afonso, J. R., Araujo, E. y Vianna, S. (2004), “Carga Tributaria Indirecta no Brasil: Análisis de Incidencia Efectiva sobre las Familias”, *serie de Estudios Económicos y Sociales RE1-04-002*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero.
- \_\_\_\_\_ y Meirelles, B. (2006), “Global Tax Load in Brazil, 2000-2005 Data Revisited”, Campiñas, Universidad de Campiñas (Unicamp).
- Agosin, M., Barreix, A., Gómez Sabaini, J. C., y Machado, R. (2005), “Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Agosin, M., Barreix, A., Machado, R. (2005), “Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Agosin, M., Machado, R., y Nazal, P. (2004), “Pequeñas economías, grandes desafíos”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ahumada, H., Canavese, A., Gasparini, L., Porto, A., Sanguinetti, P. (1996), “Impacto distributivo y progresividad de la política fiscal”, Documentos de Investigación del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Avi-Yonah, R. (2001), “Globalization and Tax Competition: Implications for Developing Countries”, Departamento de Integración, INTAL, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero.
- Baca-Campodónico, J., de Mello, L. y Kirilenko, A. (2006), “The rates and revenue of bank transaction taxes”, *serie working papers*, WP 494, París, OECD, Economic Department, junio.
- Baer, Catherine (2005), “La Administración Tributaria en América Latina: Algunas tendencias y desafíos”, documento preparado para el Taller de Tributación en América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Barreix, A. y Villela, L. (2004), “Integración y Comercio en América: Impacto Fiscal de la Liberalización Comercial en América”, *serie Nota Periódica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero.
- Bartell, Ernest (1992), “Business Perceptions and the Transition to Democracy in Chile”, *Kellogg Institute Working Paper*, N° 184, University of Notre Dame, diciembre.
- Baunsgaard, T., y Keen, M. (2005), “Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization”, WP/05/112, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003), “Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development”, EC/IDB Seminar, Bruselas, 5 y 6 de junio.
- \_\_\_\_\_ (2006), “La Cohesión Social en América Latina y el Caribe: Análisis, acción y coordinación”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- \_\_\_\_\_ (2003), “Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency”, *ITP Paper*, N° 0306, Toronto, Joseph L. Rotman School of Management, Universidad de Toronto, junio.
- Bird, R. (2003), “Administrative Dimensions of Tax Reform”, *ITP Paper*, N° 0302, Toronto, Joseph L. Rotman School of Management, Universidad de Toronto, abril.
- Bird, R., Martínez-Vázquez, J. y Torgler, B. (2004), “Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries”, *International Studies Program*, WP 04/06, Atlanta, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2005), “Value-Added Taxes in Developing and Transitional Countries: Lessons and Questions”, First Global International Tax Dialogue Conference, Roma, 15 y 16 de marzo.
- Boylan, Delia (1996), “Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform” *Latin American Research Review*, 31 (1): 7-31, Pittsburgh, Latin American Studies Association.
- Bronchi, Ch., y Chua, D. (2005), “Trade Liberalization and Tax Coordination”, *Central America: Global Integration and Regional Cooperation*, Rodlauer, M., y Schipke, A. (eds.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998), “El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cetrángolo, O., y Jiménez, J. P. (2003), “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, *serie Gestión Pública*, N° 35, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Chu, K., Davoodi, H. y Gupta, S. (2000), “Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries”, *serie Working Papers*, N° 214, Tokio, UNU/WIDER, The United Nations University, diciembre.

- Coelho, I., Ebrill, L., y Summers, V. (2001), "Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends", *serie Working Papers*, WP 01/67, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- Cornick, J. (2005), "Costa Rica: política tributaria para el desarrollo humano", *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Agosin, M., Barreix, A., Machado, R. (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- De Ferranti, D, Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M. (2003), "Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?", Washington, D.C., Banco Mundial (BM).
- Deininger, K., y Squire, L. (1996), "A New Data Set for Measuring Income Inequality", *World Bank Economic Review*, N° 10: 565-92, Washington, D.C., Banco Mundial (BM).
- Engel, E., Galetovic, A., y Raddatz, C. (1998), "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile", *serie Economía*, N° 40, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, agosto.
- EUROMOD (2006), "Assessing the Impact of Tax/Transfer Policy Changes in Poverty: Methodological Issues and Some European Evidence", *serie Working Paper*, EM1/06, marzo.
- Ferroni, M. (2005), "Social Cohesion in Latin America: The Public Finance Dimension", *IDB statement prepared for the international policy dialogue on Democracy and Social Cohesion In Latin America and Europe*, Berlin, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero.
- Fuentes, Juan A., y Cabrera, M. (2006), "Pacto Fiscal en Guatemala: Lecciones de una negociación", *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Gasparini, L. (2003), "Income Inequality in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys", La Plata, Universidad de La Plata, CEDLAS.
- Gemmell, N. y Morrissey, O. (2003), "Tax Structure and the Incidence on the Poor in Developing Countries", *CREDIT research paper*, N° 3/18, Nottingham, University of Nottingham.
- Gómez Sabaini, J. C. (2005a), "La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 37, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- \_\_\_\_\_ (2005b), "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre, próximo a publicarse.
- \_\_\_\_\_ (2003a), "La problemática regional y las opciones de reformas tributarias", *XVII Reunión de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo del Istmo Centroamericano y República Dominicana*, Tegucigalpa, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero.
- \_\_\_\_\_ (2003b), "Informe sobre la situación tributaria de Costa Rica y de sus proyectos de reforma tributaria", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.
- Gómez Sabaini, J.C. y Geffner, M. (2006), "Efectos de las políticas tributarias sobre la informalidad", Buenos Aires, Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Humano.
- Gómez Sabaini, J. C., y Gnazzo, E. (2004), "El sistema tributario de Panamá: reformas pendientes", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo.
- Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J., y Rossignolo, D. (2002), "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino", *serie Gestión Pública*, N° 20, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- González, Darío (2006), "Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hinrichs, H. H. (1966), "A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development", Cambridge Mass, Harvard University Press.
- International Tax Dialogue (2005), "El Impuesto sobre el Valor Añadido. Experiencias y Problemática", *Conferencia sobre el IVA organizada por el Diálogo Fiscal Internacional VAT*, Roma, 15 y 16 de marzo, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Joumard, I. (2002), "Tax Systems in European Union Countries", *OECD Economic Studies*, N° 34, 2000/1, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Kair, A., Araujo, E., Afonso, J. (2003), "Tributos e Juros: as duas grandes cargas sobre e economia", Washington, D.C., USAID Library, febrero.
- Keen, M., y Simone, A. (2004), "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990, and Some Challenges Ahead", *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, Sanjeev Gupta, Ben Clements y Gabriela Inchauste (eds.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).



- Kirilenko, A., y Summers, V. (2004), "Bank Debit Taxes: Yield and Disintermediation", *Taxing the Financial Sector*, Howell Zee (ed.), Chapter 10, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Lledo, V., Schneider, A., y Moore, M. (2004), "Governance, taxes and tax reform in Latin America", *IDS Working Paper*, N° 221, Brighton, Institute of Development Studies, marzo.
- Mahon, J. (1997), "Tax Reform and its Determinants in Latin America, 1974-94: Implications for Theories of State Development", Latin America Studies Association, Guadalajara, Mexico, 17 a 19 de abril, Williamstown, Ma.
- Martin, J., y Martner, R. (2004), "El estado de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe", *serie Gestión Pública*, LC/IP/L. 243, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Marcel, Mario (1997), "Políticas Públicas en Democracia: el Caso de la Reforma Tributaria de 1990 en Chile" *serie Estudios CIEPLAN*, N° 45, Santiago de Chile, Corporación de estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), 33-83.
- Marfán, Manuel (1998), "El Financiamiento Fiscal en los Años 90", *Construyendo opciones: Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Rene Cortazar y Joaquin Vial (eds.), Santiago de Chile, CIEPLAN / Dolman Ediciones: 545-573.
- Martner, R., y Tromben, V. (2004), "Reform and Fiscal Stabilization in Latin American Countries", *serie Gestión Pública*, N° 45, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Mesa Lago, C. (2000), "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 93, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moore, M., y Schneider, A. (2004), "Taxation, governance and poverty: where do the middle income countries fit?", *serie Working Paper*, N° 230, Brighton, Institute of Development Studies, agosto.
- Moore, M. (2004), "Revenues, State formation, and the Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review*, Volumen 25 N° 3, Montreal, International Political Science Association.
- Mostajo, R. (2004), "Perspectivas para una reforma tributaria con equidad", Lima, DFID-Perú, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, marzo.
- Musgrave, R. (1969), "Fiscal Systems", New Haven, Conn, Yale University Press.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992), "Hacienda Pública: teórica y aplicada", Madrid, Mc Graw Hill/Interamericana de España S.A., quinta edición.
- Newbery, D. y Stern, N. (1987), "The Theory of Taxation for Developing Countries", A World Bank Publications, Washington, D.C., Oxford University Press, julio.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1998), "La competencia tributaria nociva: un tema global", París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Perry, G., Arias, O., Lopez, J., Maloney, W., y Serven, L. (2006), "Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles", Washington, D.C., Banco Mundial (BM).
- Pollack, Marcelo (1999), "The New Right in Chile 1973-97", New York, St. Martin's Press.
- Receita Federal (2005), "Carga Tributaria no Brasil 2004", *serie Estudios Tributarios*, N° 14, Brasilia, Coordenação Federal de Política Tributaria, agosto.
- Santiere, J., Gómez Sabaini, J. C., y Rossignolo, D. (2000), "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997", Proyecto N° 3958, Buenos Aires, Banco Mundial y Ministerio de Economía.
- Shome, P. (1999), "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration", *serie working paper*, N° 99/19, FMI, Washington, D.C, 1999.
- Sokoloff, K. y Zolt, E. (2005), "Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas", Los Angeles, University of California, abril.
- Steinmo, S. (1989), "Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden and Britain", *World Politics*, Vol. LXI, N° 4, pp. 500-535, Washington, D.C., The Johns Hopkins University Press, julio.
- Tanzi, V. (1973), "The Theory of Tax Structure Change During Economic Development: A Critical Survey", *Revista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, Voo 32, N° 2, Milan.
- \_\_\_\_\_ (1987), "Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries", *The Theory of Taxation in Developing Countries*, Newbery, D. y Stern, N. (eds.), Washington, D.C., A World Bank Publication.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Taxation in Latin America in the Last Decade", *Working Paper*, N° 76, California, Stanford University, Center for Research on Economic Development and Policy Reform diciembre.
- Vaitsos, C. (2001), "Cohesión social y gobernabilidad económica en la Argentina", Buenos Aires, Editorial Eudeba.
- Weyland, Kurt. (1997), "Growth with Equity in Chile's New Democracy?", *Latin American Research Review*, 32 (1): 37-67, Texas, The University of Texas Press.
- Winer, S. y Hettich, W. (2003), "The Political Economy of Taxation: Positive and Normative Analysis when Collective Choice Matters", *Carleton Economic Paper*, CEP 02-11, Ottawa, Carleton University.