



Reforma y mejora fiscal: Una clave para la Consolidación Democrática en América Latina

ÁREA: 4
TIPO: Aplicación

Tax Reform and Improvement: The Key to Consolidating Democracy in Latin America
Reforma e melhoria fiscal: Uma chave para a Consolidação Democrática na América Latina

AUTORES

Ángel Alonso
Arroba1

Centro de Desarrollo de la OCDE
Angel.ALONSO@oecd.org

Javier Santiso

Centro de Desarrollo de la OCDE
Javier.SANTISO@oecd.org

Pablo Zoido

Centro de Desarrollo de la OCDE
Pablo.ZOIDO@oecd.org

1. Autor de contacto:
OECD Development Centre; 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Las mejoras fiscales en América Latina están ayudando a consolidar la democracia en el continente. Los sistemas fiscales, sin embargo, siguen mostrando debilidades a la hora de recaudar más y mejor, así como a la hora de garantizar un gasto público más eficaz y con un mayor papel redistributivo. Estos retos pueden generar desconfianza y desencanto hacia las formas de gobierno democráticas. La introducción de reformas que ayuden a corregir estas carencias no sólo contribuirá a afianzar la legitimidad del propio sistema fiscal, sino que redundará positivamente en el apoyo ciudadano a la democracia.

Improvements to tax regimes in Latin America are helping to consolidate democracy in this continent. Latin American tax systems nevertheless continue to show weaknesses when it comes to collecting more tax using better methods, and in terms of guaranteeing a more efficient public expenditure and a more significant redistributive role. These challenges can create discontent and mistrust of democratic governments. The introduction of reforms to help correct these issues will not only help to strengthen the legitimacy of the tax system itself, but will also have a positive effect on public support for democracy.

As melhorias fiscais na América Latina estão a ajudar a consolidar a democracia no continente. Os sistemas fiscais continuam, no entanto, a evidenciar debilidades no que se refere a cobrar mais e melhor, assim como a garantir uma despesa pública mais eficaz e com um melhor papel redistributivo. Estes desafios podem gerar desconfiança e desencanto em relação aos modelos de governo democráticos. A introdução de reformas que ajudem a corrigir estas carências não só contribuirá para consolidar a legitimidade do próprio sistema fiscal, como resultará positivamente no apoio do cidadão à democracia.

América Latina presenta, en términos generales, un balance macroeconómico positivo. Si bien es cierto que las tasas de crecimiento no son tan espectaculares como las observables en gigantes asiáticos como China e India, no lo es menos que venimos asistiendo a un crecimiento prolongado durante los últimos diez años. También es importante destacar el positivo comportamiento de otras variables como el volumen de la inversión extranjera en la región—\$72.5 mil millones en 2006—o el dinamismo de las exportaciones, que presentan valores récord durante los últimos años.

La globalización ha sido sin lugar a dudas un importante motor para el reciente desarrollo y crecimiento económico de América Latina, unido al creciente pragmatismo en los procesos de reformas institucionales y de políticas públicas, frente a las tradicionales soluciones mesiánicas de uno y otro signo que tanto han lastrado la reciente historia regional (Santiso, 2006). No obstante, todavía queda mucho por hacer: el margen de mejora macroeconómica es aún amplio, por no hablar del importante reto que sigue planteando reducir los niveles de pobreza y desigualdad. Al mismo tiempo, pese al exitoso ciclo electoral del pasado año, con cambios de gobierno y transiciones de poder

DOI
10.3232/
GCG.2007.
V1.N1.07

sin sobresaltos, la consolidación democrática tiene mucho camino que recorrer. El imposibilismo (Santiso, 2007) no está ni mucho menos desterrado del panorama político latinoamericano, y los recientes ejemplos de Perú y México, donde las opciones rupturistas de signo radical tuvieron fuerza durante los últimos procesos electorales, ofrecen una buena llamada de atención al respecto. Existe desconfianza hacia las instituciones, y ello se debe en la mayoría de casos no sólo a episodios de corrupción o mal gobierno, sino a la necesidad de traducción de ese optimismo macroeconómico en mejoras económicas y sociales concretas para el grueso de los ciudadanos y los grupos más vulnerables.

1. Política fiscal y legitimidad democrática: una estrecha relación

Tal y como argumentamos en mayor profundidad en uno de los capítulos del informe *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*, una nueva publicación del Centro de Desarrollo de la OCDE que tendrá periodicidad anual (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2007), la reforma y mejora fiscal puede ser un instrumento clave a la hora de reforzar la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Es precisamente en democracia donde la política fiscal puede jugar más plenamente su papel estabilizador y redistributivo. Una política fiscal sólida requiere legitimidad fiscal, es decir, confianza de los ciudadanos en las autoridades para recaudar impuestos y gastar los ingresos públicos de manera adecuada. Esta confianza sólo puede conseguirse recaudando más y mejor, y sobre todo haciendo que el gasto público sea más eficaz y justo.

Los países de América Latina presentan algunos de los niveles de desigualdad más altos del planeta. Además, un porcentaje cercano al 40 por ciento de la población de la región vive en condiciones de pobreza. Una de las principales carencias de los sistemas fiscales latinoamericanos hasta el momento es precisamente su incapacidad de reducir significativamente la brecha entre ricos y pobres. Como puede apreciarse en la Gráfica 1, la política fiscal en América Latina es ineficaz en términos redistributivos, particularmente en comparación con Europa (Goñi et al., 2006). Pese a ligeras diferencias entre algunos países, la conclusión es contundente: mientras la desigualdad medida con coeficientes de Gini es similar en Europa y América Latina antes de impuestos y transferencias, éstos últimos contribuyen a reducirla en 15 puntos porcentuales en el viejo continente, mientras que la reducción es de tan sólo 2 puntos porcentuales en América Latina.

(Ver Gráfica 1, en página siguiente)

PALABRAS
CLAVE

**Política Fiscal,
Democracia,
América Latina**

KEY WORDS

*Tax Policy,
Democracy, Latin
America*

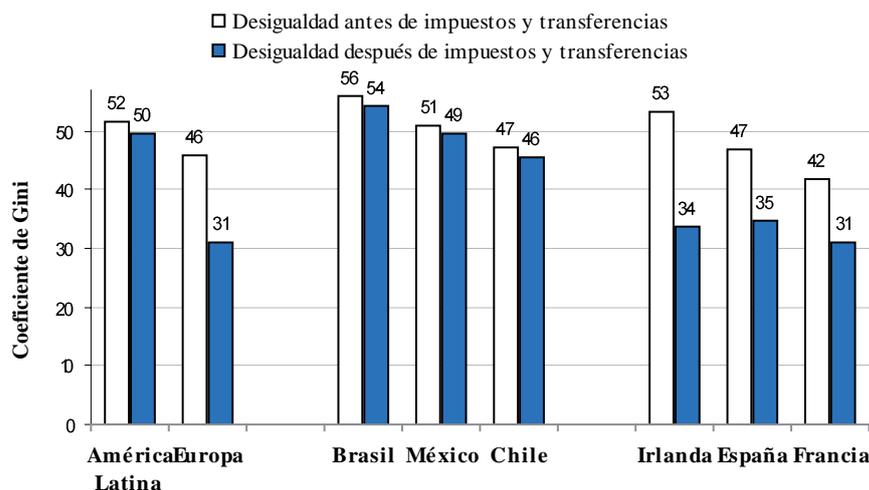
PALAVRAS-
CHAVE

**Política Fiscal,
Democracia,
América Latina**

CÓDIGOS JEL

**H300, O100,
H110**

Gráfica 1. Redistribución de la riqueza por medio de impuestos y transferencias en Europa y América Latina, en países seleccionados



Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); con base en datos de Goñi et al. (2006).

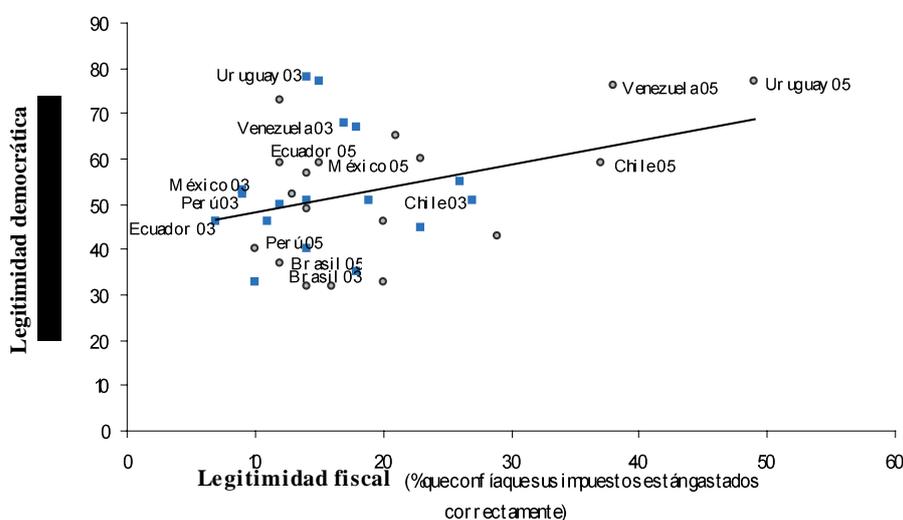
Aunque parte de la explicación es cuantitativa, ya que las transferencias totales en América Latina representan una media del 7.3 por ciento del PIB frente al 14.7 por ciento en Europa, la dimensión cualitativa es igualmente importante: Europa cuenta con impuestos y transferencias mejor orientados y más progresivos. Los ciudadanos latinoamericanos no son ajenos a estas debilidades, y manifiestan una desconfianza generalizada hacia los sistemas fiscales e impositivos. Según datos de Latinobarómetro, menos del 25 por ciento de la población de la región considera que sus impuestos se gastan adecuadamente (Latinobarómetro, 2003 y 2005). Cuando la política fiscal no logra paliar las diferencias entre ricos y pobres, la credibilidad del sistema se ve afectada negativamente. La baja legitimidad fiscal latinoamericana ayuda a entender por qué muchos países de esta región no tienen sistemas de bienestar funcionales: la escasa calidad de las políticas fiscales dificulta la generación de ingresos, lo que frustra el gasto público y acaba minando la propia confianza en el sistema tributario.

La baja legitimidad fiscal también afecta negativamente a la propia legitimidad del sistema democrático, ya que la poca confianza en la forma en la que los gobiernos gastan lo recaudado a través de impuestos se identifica con un descrédito de las instituciones. La Gráfica 2 muestra esta correlación entre la proporción de la población que confía que sus impuestos están adecuadamente gastados en su país y la proporción que apoya la democracia frente a todas las demás formas de gobierno. El hecho de que esta correlación sea positiva confirma la relación entre legitimidad fiscal y legitimidad democrática. Algunos autores también han apuntado que la intensificación de las tensiones sociales está íntimamente relacionada con las deficiencias de la política fiscal (Pinto, 1962), de tal suerte que no son pocas las voces que sostienen que las reformas fiscales más recientes están ayudando a contener el avance de tendencias mesiánicas en la región (Braun, 2007).

Pese a todo lo anteriormente expuesto, el carácter débil de la correlación entre ambas

variables sugiere que también existen otros factores importantes que afectan a la legitimidad democrática, más allá del plano meramente fiscal. Del mismo modo, evidencia que la legitimidad fiscal no sólo está ligada a la legitimidad democrática—confianza en las instituciones—sino a factores como la “moral tributaria”— principios o valores morales que las personas sostienen acerca del pago de impuestos. En cualquier caso, también existen estudios empíricos que señalan que las actitudes de las personas hacia la democracia son clave en la moral tributaria de las personas (Torgler et al., 2007).

Gráfica 2. Relación entre legitimidad democrática y legitimidad fiscal



Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); con base en datos de Latinobarómetro (2003 y 2005).

2. Claves en la mejora de la calidad de la política fiscal latinoamericana: recaudar y gastar más, mejor y de manera más justa

La clave para fomentar la legitimidad fiscal en América Latina estriba en mejorar el impacto social del gasto. La regresividad de las políticas fiscales tiene un efecto negativo sobre la legitimidad del sistema tributario. Cuanto más regresivas son estas políticas, menor es el porcentaje de la población que confía en que sus impuestos están siendo bien utilizados. Si bien es cierto que estos datos se basan en percepciones, éstas constituyen una parte importante de la realidad “objetiva” para los gobiernos cuando contemplan la posibilidad de desarrollar sistemas de bienestar sostenibles.

Los países latinoamericanos han venido introduciendo importantes reformas a sus sistemas fiscales desde los años ochenta, muchas de las cuales han producido resultados positivos. En particular, durante los últimos 25 años hemos asistido a avances significativos en el fortalecimiento de las instituciones fiscales, así como a la introducción de nuevas reglas de control del déficit público y medidas para incentivar la responsabilidad fiscal y mejorar la transparencia. Sin embargo, son muchas las mejoras que todavía se deben introducir

para crear sistemas fiscales más sólidos y progresivos que permitan mejorar la efectividad tanto recaudatoria como del gasto público, contribuyendo a reducir la excesiva desigualdad.

Si el lema *citius, altius, fortius* (más rápido, más alto, más fuerte) ha servido de inspiración a los atletas que compiten en los Juegos Olímpicos desde hace tiempo, los actuales gobiernos latinoamericanos deberían inspirarse en el lema “más, mejor y más justo” para la llevar a cabo sus reformas fiscales. El debate sobre política fiscal en la región necesita—y poco a poco lo está consiguiendo—trascender la tradicional dicotomía entre eficiencia y equidad, en favor de un mejor entendimiento de la necesidad de amplias mejoras en ambos frentes.

Por un lado, los países latinoamericanos precisan mayor recaudación para poder invertir más en servicios públicos. Los arquitectos de las reformas fiscales de los años noventa fortalecieron las reglas presupuestarias en la vertiente del ingreso, aprobando leyes de responsabilidad fiscal y estableciendo la elaboración de presupuestos plurianuales al tiempo que fijaban límites legales al gasto público para controlar el déficit y la deuda. No obstante, el 92 por ciento de los latinoamericanos considera que su gobierno debería gastar más en salud, un 57 por ciento estima que se debería incrementar el gasto en educación básica, y un 75 por ciento sostiene que se debería gastar más en seguridad social (Latinobarómetro, 2006). Las peores calificaciones se asignan a la calidad de la escuela pública y a la eficiencia de los gobiernos en la reducción de la pobreza y la desigualdad (Lora, 2006). Estas opiniones son corroboradas por datos que muestran que el gasto público es más procíclico, la inversión pública es menor—en especial en infraestructuras—y la calidad de la burocracia pública es más pobre que en otros países

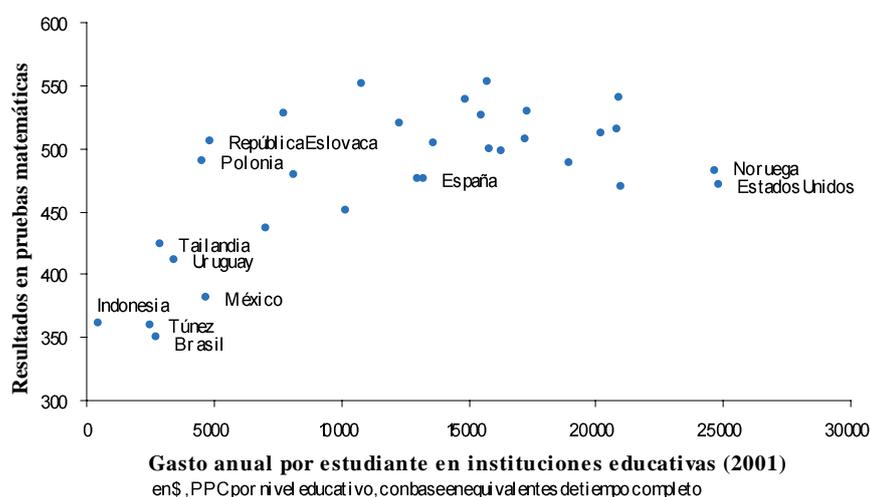
emergentes con cargas salariales similares (Clements et al., 2007).

México ofrece un claro ejemplo de la necesidad de gastar más observable en numerosos países latinoamericanos. Con una recaudación fiscal inferior al 12 por ciento del PIB en concepto de impuestos y próxima a tan solo el 2 por ciento en materia de contribuciones a la seguridad social, la capacidad recaudatoria mexicana se sitúa entre las más bajas de América Latina. La introducción de importantes reformas fiscales desde 1996 ha permitido un avance importante en términos del proceso de elaboración presupuestaria, aumento de la transparencia y contención de la volatilidad del ingreso petrolero, pero no ha logrado aumentar el ingreso público de manera significativa (OCDE, 2007). Resta por ver si las recientes reformas fiscales introducidas por el gobierno del Presidente Felipe Calderón en septiembre—encaminadas precisamente a incrementar la recaudación en más de un 2 por ciento del PIB a partir de nuevas cargas impositivas sobre los depósitos bancarios e hidrocarburos al tiempo que se introduce un impuesto empresarial de tasa única y se recorta la presión fiscal sobre la petrolera estatal Pemex—lograrán no sólo elevar los ingresos públicos, sino mejorar la calidad de los servicios. En cualquier caso, es un importante paso previo en el objetivo de gastar más y mejor.

Pese a la necesidad de generar ingresos que permitan financiar el gasto público, la calidad del sistema fiscal se define en mayor medida por su capacidad de producir resultados. En este sentido, gastar mejor es si cabe más importante que gastar más. La deficiente calidad del gasto, a menudo combinada con unos niveles insuficientes de inversión, explica en buena medida la razón por la que el acceso de los ciudadanos latinoamericanos a los servicios básicos sigue siendo inadecuado, especialmente para los segmentos más pobres de

la población. Por ejemplo, los estudiantes mexicanos presentan unos niveles y resultados sensiblemente inferiores a los de los estudiantes eslovacos o tailandeses, pese a que los gobiernos de estos países tienen unos niveles de gasto educativo similares a los mexicanos (ver Gráfica 3). La calidad del gasto público en México puede explicar buena parte de estos resultados relativamente inferiores, como revela un cuidadoso estudio de la OCDE del sector educativo en México en el año 2005. El estudio destacaba que el 90 por ciento del gasto en educación se canalizó a salarios (80 por ciento para profesores, 10 por ciento para otro personal) y que un 60 por ciento de los maestros de educación primaria no contaban con un título universitario y un 70 por ciento de los profesores de educación secundaria carecía de preparación docente. (OCDE, 2005a).

Gráfica 3. Educación: gasto y resultados en países de la OCDE y países emergentes seleccionados



Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); con base en datos del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, en sus siglas en inglés) (2004) y OCDE (2005b).

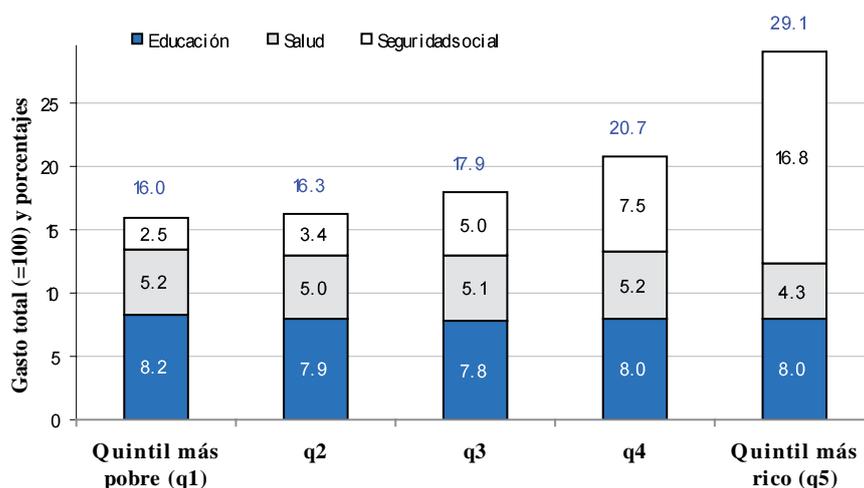
Brasil es un caso paradigmático de la importancia de la calidad del gasto. Con niveles de recaudación cercanos al 35 por ciento del PIB, el volumen de recaudación fiscal del país está próximo al promedio de los países de la OCDE y muy por encima del promedio de América Latina en general (17 por ciento). Sin embargo, los indicadores sociales que reflejan la calidad y eficacia del gasto público brasileños se sitúan muy por debajo de la media de los países de la OCDE. Pese a la imposición de una saludable disciplina fiscal, las reformas brasileñas han aumentado la complejidad del sistema fiscal y la rigidez del gasto, lo que ha conducido a un aumento de la ineficiencia y ha hecho más difícil la introducción de reformas adicionales (OCDE, 2006).

De hecho, el gasto social en América Latina ha aumentado. Gran parte del problema es, pues, su deficiente calidad, reflejada en el débil impacto de una gran parte del gasto social que se ejecuta. Igualmente importante es la orientación del gasto hacia políticas que permitan verdaderamente reducir la pobreza y la inequidad. La región necesita contar con

un gasto público no sólo mayor y mejor, sino más justo. Llama la atención que en muchos países latinoamericanos la política fiscal sea regresiva, con la mayor parte de los beneficios y transferencias orientadas hacia los hogares más ricos. Salvo programas de transferencias condicionadas de efectivo como Bolsa Familia en Brasil u Oportunidades en México, muchos programas de seguridad social de la región tienden a ser regresivos (Goñi et al., 2006).

Por ejemplo, la proporción de hogares pobres con acceso a servicios públicos de alcantarillado, baños higiénicos y educación secundaria suele ser la mitad de la de los hogares ricos, con diferencias aun mayores en el acceso a servicios de telefonía, otro tema ampliamente abordado en el informe Perspectivas Económicas de América Latina 2008 (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2007). En la Gráfica 4 observamos que mientras que el quintil más pobre de la población recibe un 16 por ciento del gasto social, en su mayor parte a través del gasto en educación, el quintil más rico recibe casi el doble de este volumen, generalmente a través del gasto público en seguridad social. Mientras en muchos países de la OCDE las transferencias representan más de dos terceras partes de la aportación del sistema fiscal a la reducción de la desigualdad, su impacto positivo es mucho menor en América Latina debido a su reducido volumen y a deficiencias en la canalización. Los fondos de pensiones y los seguros de desempleo son dos de los principales ejemplos de regresividad en las transferencias públicas latinoamericanas. También existe amplia evidencia de que el gasto público en salud y en educación es, en el mejor de los casos, ligeramente progresivo, pudiendo llegar a ser seriamente regresivo en sectores como la educación superior.

Gráfica 4. Distribución del gasto social entre niveles de ingreso.
Promedio de países seleccionados de América Latina



Nota: Los datos son promedios simples de nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Uruguay.

Fuente: CEPAL (2005).

3. Hacia una mayor legitimidad fiscal y democrática: algunas propuestas

Las mejoras fiscales pueden y deben ayudar a consolidar la legitimidad democrática en el continente latinoamericano. Un debate abierto y constructivo sobre las políticas fiscales en América Latina contribuirá no sólo a ampliar el proceso de aprobación de las necesarias reformas y nuevos mecanismos tributarios, sino también a facilitar su implementación. La introducción de medidas que contribuyan a fortalecer los mecanismos de recaudación y asignación del gasto en sectores como la salud, la educación, la infraestructura o la innovación permitirán acercar las políticas públicas a la población. Al mismo tiempo, la transparencia debería reforzar la percepción ciudadana de recibir un beneficio justo por el dinero pagado a través de los impuestos, ya que el escrutinio del gasto público y la política fiscal fortalecen el sentimiento de apropiación por parte de la ciudadanía de los procesos democráticos.

Tal y como hemos apuntado a lo largo de este artículo, el fomento de un gasto público mayor, mejor y más justo debería ser la piedra angular en esta mejora de la legitimidad fiscal que redundará positivamente en la legitimidad democrática. Existen igualmente otras medidas que contribuirían a reforzar la confianza de la ciudadanía en los sistemas fiscales. Por ejemplo, el impulso de la participación de terceros en el escrutinio y la evaluación de las políticas públicas permitiría fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes públicos en materia tributaria, tanto en lo referente a la eficacia recaudatoria como en lo relativo a la pertinencia del gasto. En muchos países de América Latina, los centros de investigación y think tanks económicos ya desempeñan un papel importante en este sentido, aunque su actividad se ve limitada por la débil financiación y los escasos recursos humanos. La creación de mayores recursos financieros sería importante para proporcionarles los medios necesarios para analizar y evaluar las políticas públicas, siempre desde el respeto y garantías a su independencia (Santiso y Whitehead, 2006).

No menos relevante resulta la necesidad de ampliar la base tributaria, para que los sistemas fiscales sean más justos y equilibrados. Uno de los principales retos pendientes en materia tributaria es conseguir que los sistemas de recaudación sean más equilibrados, mediante la eliminación de las exenciones especiales sobre los impuestos directos e indirectos que benefician a determinados sectores de la población. Estas reformas operarán como un desincentivo para la evasión fiscal, incrementando la recaudación y ampliando la base tributaria. El caso español ilustra la importancia de construir amplios consensos que permitan llevar adelante estas medidas, ya que la implementación es si cabe más importante que el propio diseño de políticas. La estrecha relación entre las reformas democráticas y fiscales introducidas en España hace treinta años—los Pactos de La Moncloa—demuestra que la democracia permite a un país no sólo aprobar medidas, sino ajustar de forma pragmática el propio proceso de reformas de acuerdo a los cambios que se van produciendo en el contexto (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2007)

En sus esfuerzos por mejorar la legitimidad fiscal y reforzar la gobernabilidad democrática, los países de América Latina deben devolver a la actividad tributaria y fiscal su dimensión política, de manera explícita y transparente. La democracia es el régimen político en el cual la política fiscal puede alcanzar su potencial como herramienta para asignar recursos, redistribuir el ingreso y asegurar la estabilidad macroeconómica. La reforma fiscal debería buscar la ampliación de los beneficios al conjunto de la ciudadanía y acercar a los ciudadanos al Estado. Un debate político abierto e informado, que sólo puede darse si el sistema es más

transparente y existe un mayor acceso público a la información, es un excelente procedimiento para lograr esta meta. Crear y consolidar las capacidades dentro de los organismos estatales y las diferentes administraciones para proporcionar esta información a través de informes periódicos y herramientas estadísticas debe convertirse en una prioridad. De esta manera, se podrán alcanzar mayores niveles de escrutinio público que redundarán no sólo en una mejora de la política fiscal, sino en el propio reforzamiento de la confianza ciudadana en el sistema democrático, pilar fundamental del desarrollo latinoamericano.

Referencias

- Braun, M. (2007), "Fiscal Reform in Latin America: The Silent Revolution That Is Pinning Populism", *Americas Quarterly*, Council of the Americas, Nueva York NY.
- Centro de Desarrollo de la OCDE (2007), *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*, Centro de Desarrollo de la OCDE, OCDE, París.
- Clements, B., C. Faircloth y M. Verhoeven (2007) "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues", *Working Paper No. 07/21*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005), *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Santiago.
- Goñi, E., H. López y L. Servén (2006), "Fiscal Reform for Social Equity in Latin America", mimeo, Banco Mundial, Washington DC.
- Latinobarómetro* (2003), *Summary Report*, www.latinobarometro.org.
- Latinobarómetro* (2005), *Summary Report*, www.latinobarometro.org.
- Latinobarómetro* (2006), *Summary Report*. www.latinobarometro.org.
- Lora, E. (2006), "El Futuro de los Pactos Fiscales en América Latina", mimeo, artículo presentado en el Foro Económico de la Cumbre Iberoamericana: Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina, Fundación CIDOB (Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo), Barcelona, 6-7 de octubre, BID, Washington DC.
- OCDE (2005a), *Economic Survey of Mexico*, OCDE, París.
- OCDE (2005b), *Education at a Glance*, OCDE, París.
- OCDE (2006), *Economic Survey of Brazil*, OCDE, París.
- OCDE (2007), *Economic Survey of Mexico*, OCDE, París.
- Pinto, A. (1962), "Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la distribución", *El Trimestre Económico*, No. 115, México DF.

Santiso, J. (2006), "Democracy in (Latin) America", Policy Insight No. 27, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

Santiso, J. (2007), Latin America's Political Economy of the Possible, MIT Press, Boston MA.

Santiso, J. y L. Whitehead (2006), "Ulysses, the sirens and the art of navigation: political and technical rationality in Latin America", Working Paper No. 256, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

Torgler, B., F. Schneider y C. Schaltegger (2007), "With or against the People?", CREMA Working Paper Series No. 2007-04, CREMA, Basilea.