

# **UNA MIRADA A LA EQUIDAD FISCAL EN AMÉRICA LATINA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS**

**Lic. Maira Vázquez Díaz \***

**Dr. Luis Francisco Suero \***

**\*Profesora del Departamento de Ciencias Económicas de la Facultad de Economía de la Universidad de Oriente.**

**\*Doctor en Ciencias Económicas. Profesor Asistente Adjunto de la Universidad de La Habana y del Centro de Estudios Contables, Financieros y de Seguros.**

## **Resumen**

Este artículo es resultado de una revisión bibliográfica plana y digital sobre la equidad de la política fiscal, con el que se intenta poner al alcance del lector un documento en el que se plasman los principales aspectos sobre la equidad desde el ámbito fiscal en la región de América Latina(A L) en la década de los años 90 y principios del siglo XXI, considerándose la evidencia empírica sustentada por criterios de especialistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), permitiendo conocer cómo el Estado, a través de sus políticas de impuestos y gastos, ha determinado la distribución del bienestar en la región.

Se empleó el método de análisis y síntesis como elementos del método dialéctico para el procesamiento de información, conformándose el actual trabajo que ofrece al lector una panorámica general de la vigencia del estudio de la equidad de la política fiscal la región latinoamericana. Resulta útil para investigadores y docentes de las asignaturas de Macroeconomía y Hacienda Pública que se interesen en el tema, y para promover el necesario debate académico por estos aspectos tan sensibles para el desarrollo económico y

social de cualquier región, considerándose que los estudios en este sentido aún resultan escasos.

### **Abstract**

This article is the product of a bibliographical search on the equity of the fiscal policy in Latin America. It pretends to provide the readers with a synthesis of the main aspects of this subject in this geographical area in the period between the last decade of the twentieth century and the first years of the twenty-first. Based on empiric data given by the Economic Commission for the Latin America and the Caribbean (ECLAC), it is possible to learn the state management of the region's welfare by studying its tax and expense policies.

The study was conducted using the analysis- synthesis method to process the data. It offer a panoramic of the importance of the study of the equity within the state policy in the Latin America region. Besides, this article aines to encourage academic debate among specialist an economics in a subject insufficiently explored.

## **Introducción**

Un objetivo central de las políticas públicas es contribuir a que la distribución de los recursos económicos sea más equitativa. La política fiscal constituye uno de los instrumentos más adecuados para realizar tal contribución. El sistema tributario y el gasto público social constituyen los instrumentos de la política fiscal que cumplen un papel redistribuidor del ingreso, pues mediante estos el Estado modifica el nivel de bienestar de las personas.

La necesidad de otorgar una alta prioridad a los objetivos de estabilización macroeconómica de América Latina se tradujo en las últimas décadas en una relativa postergación de otros objetivos de la política fiscal, en especial el de contribuir a mejorar la equidad.

Los estudios realizados en los últimos diez años sugieren que América Latina es la región del mundo que presenta los más altos niveles de desigualdad, superior a la de los países desarrollados, a la de Asia, Europa del Este e, incluso, a la de los países africanos. La desigualdad en el país de América Latina con mejor distribución del ingreso (Uruguay) es mayor que la que presenta el país con peor distribución del ingreso en Europa del Este (y el peor entre los países desarrollados), y no muy diferente a la del país asiático más desigual según informes del Banco Mundial del 2005.

En este contexto, se vuelve relevante conocer cómo el Estado, a través de sus políticas de impuestos y gastos, ha modificado la distribución del bienestar en la región. Considerando que la igualdad de oportunidades es meramente declaratoria si no se basa en la asignación de recursos fiscales, que deben ser orientados con criterios distributivos a favor de los núcleos con menores ingresos y la reforma tributaria es central en este esquema fiscal para la aplicación de políticas sociales progresivas. El presente estudio aborda estos temas tomando como punto de partida el criterio de especialistas que han estudiado esta problemática en América Latina.

## Desarrollo

### EXPERIENCIAS DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO REGIONAL

#### **Un desempeño macroeconómico favorable en contraste con la equidad**

A comienzos del Siglo XXI, los países que del área territorial y cultural conocida como América Latina, continúan con los procesos de reforma estructural derivados de las políticas neoliberales que, iniciados en los años ochenta de la pasada década, parecen haber dejado atrás las denominadas “décadas pérdidas”, las grandes depresiones económicas y haber llevado a las economías de la región por la senda de la estabilidad macroeconómica y del desarrollo.

Estabilidad macroeconómica que contrasta con la continuada inestabilidad de sus ciclos, la dependencia exterior en términos de tecnología y flujos de capitales con la gran y rápida absorción de capitales exteriores en los últimos 20 años de vida económica, cuyo volumen para los años 1999-2002 ha sido estimado por la CEPAL en 144 mil millones de dólares de flujo de Inversión Extranjera Directa (IED), los elevados índices de pobreza, la fuerte informalidad de sus explotaciones económicas y, en general, la gran desigualdad social en el seno de tales naciones.

Sin embargo en el plano de los datos económicos generales y de la literatura económica occidental, los últimos ejercicios han supuesto los mejores resultados en la historia económica de AL; así, el año 2004 fue óptimo comparado con los últimos 25 ejercicios de esa historia, conforme a la información cuantitativa proporcionada por la CEPAL, con porcentajes de aumento del PIB real tan significativos como los expuestos para Uruguay, 12%; Venezuela, 11,5%; Argentina, 9%; Brasil, 5% y Costa Rica, 4,2%.

De esta forma, en los últimos cinco años el PIB había evolucionado por encima del 4% en la región, luego de haber crecido entre 1980 y 2002 a una tasa promedio de sólo el 2%. En el 2007, se registró un aumento del PIB regional del orden del 4,7%.

Estos relativos aumentos sostenidos del PIB real de algunas naciones de AL, no compensan la inestabilidad del modelo de desarrollo derivado de las políticas neoliberales que caracteriza la década del 90, bajo el marco general del llamado “Consenso de Washington”, con la preeminencia de los criterios económicos para resolver los problemas que presentaba la región a fin de siglo que apuntaba a ampliar el papel de los mercados y limitar el del estado a través de la fórmula de privatización, desregulación del mercado de trabajo, liberalización financiera, integración económica internacional, y estabilidad macroeconómica internacional basada en baja inflación, ha obtenido resultados económicos en cuanto a las variables macroeconómicas: evolución del PIB, equilibrio presupuestario, inflación, etc., pero ha agudizado la deuda social de los estados de AL, la media de la población situada en la pobreza es del 40%.

De manera que el nuevo modelo económico aplicó políticas que permitieron alcanzar de manera exitosa los objetivos intermedios. Sin embargo, fracasó en conseguir el objetivo final que es el mejoramiento del bienestar de la población.

El crecimiento económico de los últimos años en AL no ha resuelto el hecho histórico de que los países de la región son los más desiguales en el mundo, en términos de distribución de la renta y del patrimonio, ni ha dado respuesta a la aparición de nuevas desigualdades en el seno de las sociedades latinoamericanas desde la “*digital divide*”, la brecha tecnológica, hasta la desigualdad entre las etnias, y la discriminación por razón del género.

De manera que se considera al déficit social una debilidad fundamental de las estructuras económicas latinoamericanas.

### **El déficit social como debilidad fundamental de las estructuras económicas latinoamericanas**

La realidad de la región latinoamericana manifiesta que aunque la reducción de la pobreza esté determinada por el crecimiento económico, esta condición necesaria es insuficiente, ya que no todo crecimiento genera distribución de la riqueza producida. Aunque existe un

manifiesto consenso entre los estudiosos con respecto a que el crecimiento económico es esencial para la reducción de la pobreza, contrastan con esta afirmación elementos tales como: a) el crecimiento, aisladamente, puede no ser suficiente; b) no garantiza que todos se beneficien de igual manera; c) ni asegura, necesariamente, que se reducirá la pobreza, pues siendo el crecimiento económico un indispensable instrumento para combatir la pobreza no asegura, sin embargo, una mejoría inmediata en la distribución del ingreso. Estudios al respecto comprueban estas hipótesis y así lo demuestran Juan Luis Londoño y Miguel Székely (1997; 1998), en un estudio sobre las relaciones entre las variables macroeconómicas y los niveles de pobreza y desigualdad, observadas en los últimos 26 años en América Latina donde encontraron que:

- en el periodo comprendido entre 1970 y 1981, la región registró una significativa expansión económica, acompañada de una mejora sustancial en la distribución de la renta (reducción de casi cinco puntos en el coeficiente de Gini: de 58 en 1970 a menos de 54 en 1982);
- durante la década comprendida entre 1980 y 1990 la región atravesó, primero, un periodo de recesión, seguido de estancamiento, que coincide con un profundo deterioro en la distribución de la renta (el coeficiente de Gini alcanza un máximo de 58,3 en 1990);
- contrariamente a las expectativas, la reanudación del crecimiento económico, con estabilidad, observada a partir de los años 90, no se reflejó en una reducción sustancial de los niveles de pobreza y desigualdad en la región, lo que sugiere que aunque un escenario macroeconómico favorable pueda facilitar el alivio de la pobreza y la mejora en las condiciones de distribución de la renta, ésta no es una condición suficiente.

Estos datos reiteran que la distribución de la renta en la región es la menos igualitaria del planeta con índices de Gini superiores al 0,5, ofreciendo la peor distribución de la riqueza a nivel mundial, con la excepción de algunas naciones del África subsahariana.

Así, en términos generales el período que sigue a la implementación de las reformas muestra indicadores distributivos que fluctúan en un rango de mayor deterioro a estancamiento.

Según estos autores, en 1970 el 1% más rico de la población latinoamericana obtenía un ingreso 363 veces mayor al del 1% más pobre. Sin embargo, para 1995 la diferencia entre los ingresos percibidos por estos dos sectores poblacionales había pasado a ser de 417 veces, a pesar del crecimiento del PIB per cápita en la región en un 6% entre 1990 y 1995.

Los distintos circuitos políticos y académicos vinculados a AL coinciden en que desde la década del ochenta se ha acentuado la desigualdad económica en la región y también se admite unánimemente que se convierte en la región más inequitativa del mundo. Lo cual significa que la cuestión de la pobreza en América Latina es fundamentalmente un problema de redistribución y que los altos niveles de pobreza que afectan a la mayoría de los países del área, descenderían notoriamente con una mejor distribución de los recursos.

La situación de la región indica que estas naciones necesitan seguir creciendo, pero no de cualquier manera, porque la reducción de la pobreza latinoamericana dependerá del crecimiento económico que deberá complementarse principalmente de las políticas redistributivas.

Entre las causas fundamentales por la que no existe una mejor distribución de la riqueza en la región se pueden encontrar: la financiación con impuestos más altos y reducción del gasto social para enfrentar las crisis bancarias; reformas tributarias con énfasis en impuestos regresivos; gasto público procíclico que reduce el gasto social per cápita cuando más se necesita; privatizaciones cuyos efectos positivos sobre la cobertura han sido neutralizados por los aumentos de tarifas; gasto social ineficiente, que a pesar de su monto creciente no logra mejoras significativas en educación, salud y reducción de la pobreza; el papel del Estado y sus posibilidades se ven limitados, en sus funciones redistributivas, por las exigencias del sistema financiero global, al que los Estados deben adaptar sus políticas, estando obligados a asegurar

tasas de ganancia a los inversores que definitivamente desplazan la generación de riqueza hacia la empresa privada.

La mayoría de estos problemas responden a situaciones reales en el ámbito fiscal, al respecto, la CEPAL ha contribuido con diversos documentos al proceso de reflexión sobre lo que debe entenderse por equidad en el contexto de las políticas económica y social, concediéndole especial importancia a la equidad fiscal.

### **La CEPAL y el nuevo marco de desarrollo económico para la región**

La Comisión sostiene que para lograr simultáneamente el crecimiento y la equidad debe trazarse una estrategia de avance simultáneo en los frentes económico y social, lo que constituye un desafío histórico porque implica preferenciar aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad y, por otra, destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo de equidad. Estas ideas se plasman en 1990 y 1992 cuando se confeccionan los informes “Transformación Productiva con Equidad” y “Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado” respectivamente, en este último se trata la idea del nexo crecimiento económico con equidad con el acuerdo básico en que el crecimiento con equidad exige progreso técnico, condiciones capaces de generar pleno empleo productivo, e inversión en recursos humanos.

En 1998 se confecciona el informe denominado “Pacto Fiscal” que constituye el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del estado y enmarca el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social, en este se plasman ideas coincidentes con las generadas de manera masiva en esta primera década del siglo XXI, dado por el hecho de que la sociedad reconoce en el estado al agente económico encargado de promover la equidad, en lo referido a la igualdad de oportunidades, con sus expresiones, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo, y tareas de protección a poblaciones vulnerables, agregando además que no puede descuidar la equidad con que se

recaudan los recursos que el Fisco emplea a su vez para éstas y para sus demás tareas. Este último punto conecta con otro clásico de la reflexión sobre equidad en finanzas públicas: la progresividad, proporcionalidad, progresividad de los impuestos, transferencias, y gastos presupuestarios, así como su relación con la evasión fiscal. En el documento también se abordan temas como la equidad intergeneracional en relación a los sistemas de pensiones, y la nivelación de los desequilibrios verticales y horizontales entre jurisdicciones en el marco de las relaciones fiscales intergubernamentales y de los procesos de descentralización fiscal, entre otros. Todo ello refleja un fuerte interés por la equidad, pero básicamente limitado al ámbito de lo fiscal.

A diez años de su publicación los desafíos no han variado, aunque si el contexto en el cual es necesario introducir las reformas. Al respecto Juan Carlos Lerda, miembro de la Comisión en sus reflexiones al respecto considera como debilidades del mismo que los diagnósticos especializados en temas fiscales han estado enfocados durante décadas en aspectos y consideraciones de carácter exclusivamente técnico y por tanto los conceptos de “equidad” y “pacto” han pasado a ser utilizados con creciente frecuencia, pero sin que hayan sido acompañados por una elaboración suficientemente detallada acerca de sus significados más precisos, y ofrece como aporte fundamental en el intento de revitalizar este concepto sus consideraciones sobre el concepto de equidad y su evolución, por la identificación de dificultades asociadas con el manejo de la noción de “equidad” dándole respuesta a la interrogante: ¿Un Pacto Fiscal para promover Equidad ?.

Otro ambicioso intento de integración en dicha dirección fue la contribución de la CEPAL en el año 2000. En ella, la equidad es considerada como el eje principal en torno del cual se requiere reorientar los patrones de desarrollo de la región y por tanto el termómetro de la calidad del desarrollo, siendo caracterizada como la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. De hecho los gobiernos de orientación centro izquierda o

populista, que van creciendo en toda América Latina, traen en su agenda el tema común de la equidad.

Esta visión del tema destaca por su amplitud conceptual, y enfoque multidimensional con lo que abre paso a múltiples posibilidades de intervención pública para asegurar mejores estándares de equidad reconociéndose que las fuentes de las desigualdades se encuentran en distintos ámbitos de la vida social y económica y, por ello las intervenciones en pro de la equidad deben contemplar esta variedad de ámbitos. Sin embargo existe la paradoja de que cada país puede aspirar a la equidad que su Tesoro Nacional pueda financiar.

Más recientemente, en el año 2006 la CEPAL dio un nuevo paso en la profundización de estos temas, enfocando la atención en la protección social dentro de un marco de solidaridad integral que contemple mecanismos contributivos y no contributivos.

En este documento se reconoce la necesidad de asegurar una política social de Estado, con objetivos y financiamiento permanente, de modo que la provisión de equidad pueda quedar garantizada sobre bases estables, de manera que la perspectiva es diferente a la del año 2000. Se plantea simultaneidad entre los pactos social y fiscal, ya que se concibe como prioridad al segmento prioritario del gasto social que recibe el acuerdo político explícito en el ámbito parlamentario y, por la otra, se aseguran los recursos fiscales para el financiamiento, lo que permite dar continuidad temporal a los programas pertinentes. Lo que significa que para mejorar esa asignación de forma que se vuelva eficiente, se vuelve necesario un nuevo pacto social que redefina el financiamiento de la solidaridad mediante la discusión de temas del estilo de si es posible expandir la carga tributaria que busca asegurar una provisión básica de equidad, dejando a las autoridades fiscales la responsabilidad de crear espacio presupuestario mediante reasignación de prioridades de gasto en algunos casos. En América Latina el componente de carga tributaria referente a seguridad social es del 3%, mientras que en la UE asciende al 11% y al 9% en los países de OCDE.

En enero del 2008 José Luis Machinea Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el informe “América Latina y el Caribe en busca de un nuevo pacto fiscal” hace reflexiones que complementan lo planteado por Juan Carlos Lerda.

Reconoce que se mantienen cuatro desafíos para el pacto fiscal: Combinar responsabilidad fiscal con estabilidad macroeconómica; elevar la calidad del gasto público; promover la equidad; dotar de mayor transparencia a la acción fiscal y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

Por lo que se puede afirmar que las alternativas valoradas en el acuerdo de 1998 continúan siendo retos a alcanzar en cuanto a que un pacto fiscal puede asimilarse a un complejo contrato cuyas cláusulas integran consensos respecto a lo que puede y debe hacer el estado en las áreas fiscal, económica y social, sumado a que también se ha modificado el contexto por lo que hay que introducir reformas.

### **La Reforma Tributaria como instrumento clave para el nuevo modelo de desarrollo en la región**

El nuevo modelo de desarrollo en la región considerando el contexto creciente de globalización y competitividad internacional necesita de una significativa mejora de las políticas sociales y de los mecanismos, en especial, el tributario y del gasto público como redistribuidores de la renta y la riqueza.

La reforma tributaria es central en el esquema fiscal: un dilema muy concreto al respecto lo constituye por tanto el de la política impositiva: una política progresiva es vista a menudo como el mayor instrumento de igualación social. Sin embargo existe aceptación en que una política tributaria excesivamente progresiva puede desalentar la inversión y conspirar así contra las tasas de crecimiento; su efecto indeseado bien podría ser entonces que no disminuye el número de pobres sino el número de ricos, logrando mayor igualdad sin reducir la pobreza.

Es preciso señalar que teniendo en cuenta que cada país, cada sociedad latinoamericana es tan diversa que, todo intento de aplicar proyectos o programas de reforma fiscal pretendidamente uniformes estarían condenados al fracaso; por lo cual, en este artículo se trata de esbozar líneas de pensamiento generales que de una apretada síntesis de la historia y la realidad fiscal de AL se pueden extraer identificando características comunes a todos sus sistemas fiscales destacando debilidades que representan frenos a los intentos de poner en marcha procesos de desarrollo sostenible en los países latinoamericanos.

Por tanto las principales debilidades de los sistemas fiscales que repercuten en la equidad fiscal y en el déficit social pueden resumirse en:

➤ **Presión tributaria insuficiente para dotar de recursos al Estado:**

Esta limitación se considera la causa fundamental de todos los defectos de los sistemas tributarios de AL, tal como se muestra en la tabla 1 el crecimiento observado en la presión tributaria promedio es el resultado de un comportamiento similar en casi todos los países de la región entre 1990 y 2005, situada en el entorno del 10-15% sobre el PIB, sólo dos casos, México y Panamá, muestran una caída en el nivel de presión durante esos años, pese a esos incrementos, solo tres países (Brasil, Argentina y Uruguay) alcanzan a superar los 20% del PIB, nivel que habían logrado ya en 1990 y explican el incremento de la carga tributaria.

**Tabla 1 “Comparación internacional de la presión tributaria” UM: % del PIB**

<b>Región</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
A L	14.1	13.4	12.1	14.4	15.1	17.1
OCDE	31.5	32.9	34.2	35.1	36.6	36.4
USA	26.4	25.6	27.3	27.9	29.9	26.8
Japón	25.4	27.4	29.1	26.9	27.1	26.4

Fuente: Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan Carlos .Taller “La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos” CEPAL, Santiago de Chile, 29 y 30 de mayo de 2007.

Un factor que incide en el nivel de carga tributaria lo constituye el hecho de que muchos de los países de la región tienen fuentes de financiamiento no tributarias que son de suma importancia. Venezuela, México y Ecuador (petróleo), Panamá (recursos del Canal) y Bolivia, Chile y Paraguay son claros ejemplos de situaciones en donde los recursos naturales brindan ingresos fiscales de tal importancia que han relevado a sus gobiernos de la necesidad de afianzar la recaudación tributaria.

### **Reducida y estrecha base tributaria**

Se considera que en la región en general los ingresos tributarios proceden de pocos gravámenes destacándose el IVA que en los últimos 30 años ha sido el fenómeno tributario más importante en América Latina por su incorporación en las estructuras tributarias de todos los países, y su fortalecimiento, estando así en armonía con la tendencia internacional. Además se observa una disminución de los ingresos tributarios generados por el comercio exterior que responde en cierta medida al desvanecimiento de los impuestos aplicados a las exportaciones en toda la región, pero más especialmente a un significativo agotamiento de los aranceles nominales correspondientes a las importaciones. Para el conjunto de los países, la participación de estos gravámenes disminuyó de un 18% en el año 1990 a cerca de un 11% en el 2003, tendencia que ya se manifestaba en la década de 1980.

En relación a los impuestos selectivos al consumo aplicados a bienes y servicios. La tendencia ha sido que estos gravámenes se han ido concentrando casi exclusivamente en los “vicios”—tabacos y bebidas alcohólicas—, lo que significa que quedaron relegados a cumplir un simple papel recaudador, con un impacto regresivo considerable, dado que esos consumos representan una mayor proporción del ingreso en los sectores de más bajos recursos.

Sin embargo los impuestos caracterizados por ser elásticos y con capacidad para operar de manera anticíclica, como lo es la Imposición sobre la Renta, tanto la que recae sobre las personas físicas como la soportada por las personas jurídicas, no actúan como tales en la

región. Los impuestos a la renta han permanecido estacionarios en torno al 25% del total, aunque esta afirmación debiera ser relativizada si se considera que durante algunos años los impuestos societarios parecieran tener un mayor peso, en parte como resultado del proceso de privatización de empresas públicas de manera que el peso fundamental lo tiene la participación de las sociedades y en menor medida los ingresos aportados por las personas físicas, en comparación con los países de la OCDE se denota una gran diferencia mientras que para el promedio de los países desarrollados por cada peso de renta personal ingresado se recaudan aproximadamente 35 centavos provenientes de las sociedades, para el promedio de América Latina por cada peso de renta personal se ingresan aproximadamente 2,22 pesos de renta societaria. En ese sentido, la combinación de un bajo nivel de carga tributaria por concepto de impuestos a la renta con una fuerte participación de la renta societaria da como resultado que las personas físicas soporten una carga efectiva que fluctúa en torno al 1% del PIB, valor que representa solo el 8% del total de los ingresos tributarios; por lo tanto, es un instrumento demasiado débil para lograr los objetivos que le son propios. Si a esto se le suma también el creciente grado de informalidad de los mercados, sobre todo en el laboral fenómeno presente en la mayoría de los países de la región, que plantea enormes problemas aún no resueltos, de manera que la inequidad en la distribución conlleva que pocos contribuyentes como los asalariados de la economía formal, se conviertan en protagonistas de la recaudación, sin integrar en el colectivo de obligados tributarios a la sociedad en su conjunto, lo que, obviamente, reduce la capacidad de recaudar y acrecienta la presión tributaria sobre determinados colectivos.

### **Regresividad de los sistemas tributarios**

La existencia de una reducida y estrecha base tributaria con predominio de la imposición indirecta determina la regresividad de los sistemas tributarios en la región. Los estudios

demuestran que cualquiera que sea el nivel de carga tributaria de cada país, en todos ellos la recaudación de este gravamen se ha nivelado en torno al 25% del total.

Los únicos países que presentan una participación de los impuestos directos mayor al 40% son Colombia y México; en cambio, Brasil participa junto con Chile, Argentina y Panamá de los países en donde los impuestos directos representan entre el 30 y 40% del total; la mayor parte de los países cobra de estos tributos entre el 20 y 30% del total, mientras que solo Paraguay y Uruguay recaudan menos del 20%.

Si se considera que el promedio de países ingresa cerca del 3% por impuestos a la renta con respecto al PIB la situación es aún más grave. Si se compara a nivel internacional esta proporción se eleva al 13,2% para el promedio de la OCDE, al 13,6% para Estados Unidos y Canadá, al 12% en Australia, al 15% en Nueva Zelanda y al 26% en Dinamarca.

La evolución significativa del IVA contrasta con la imposición a la renta.

### **Implicaciones de la regresividad de los sistemas tributarios en la distribución de ingresos.**

La regresividad es la debilidad que atenta fundamentalmente contra el logro de la equidad distributiva de los ingresos, teniendo en cuenta que existe consenso en que la imposición directa y especialmente el impuesto sobre la renta personal por sus características especiales es particularmente relevante para el logro del principio de equidad en su doble vertiente de equidad horizontal y vertical y justifica la progresividad de los sistemas impositivos que son los que presentan una mayor capacidad distributiva.

Lo anterior indica que en términos de equidad se imponen retos porque dado el bajo peso relativo de la imposición a la renta personal, los efectos distributivos de los sistemas tributarios han sido escasos.

En Gómez Sabaini (2005) se confirma esta característica y se establece una comparación con los países industrializados en los que el Estado en su papel redistribuidor de ingresos muestra

su capacidad para cambiar de manera significativa los índices de concentración de ingreso a través de la aplicación de impuestos y transferencias, resultando índices Gini elevados antes de la intervención estatal.

Por el contrario

Por el contrario, en gran parte de los países de América Latina y a juzgar por la evolución de los índices de Gini, la distribución del ingreso después de impuestos ha mostrado una tendencia hacia una mayor concentración, lo que demuestra que a diferencia de los países desarrollados no se cuenta con políticas redistributivas adecuadas para lograr, después de los impuestos y las transferencias, un grado de igualdad comparable con el que exhiben estos.

El tema se vuelve más preocupante cuando se observa, que en la región la desigualdad del ingreso ha aumentado y que, a partir de los años noventa, la tendencia no ha sido uniforme entre países, la desigualdad ha aumentado en Sudamérica y ha permanecido estable en Centroamérica y el Caribe.

Como promedio los coeficientes Gini en la región han oscilado entre 0,505 y 0,514 desde inicios de la década de los 90 y principio del 2000, existiendo la tendencia a incrementar la desigualdad aún después de la acción estatal.

En conclusión, el hecho de que las estructuras tributarias suelen estar basadas en impuestos indirectos de carácter regresivo incurre en que el principal mecanismo tributario de corrección de las desigualdades incide en los estratos medios y no en los altos. Por lo que constituye uno de los factores que contribuye a mantener el cuadro de distribución desigual de la renta y por lo tanto de la pobreza y de la indigencia.

## **La equidad fiscal desde la óptica del Gasto público**

El gasto público social (GPS) es la herramienta por excelencia de la redistribución social, por ser la forma en que el aparato gubernamental le devuelve a la sociedad los recursos que le quita por la vía de los impuestos cerrándose el círculo redistributivo.

En la mayoría de la literatura que aborda el tema, se denomina gasto público social, a los gastos en educación, salud, pensiones y gasto público social focalizado (o asistencia social), porque se identifican a los beneficiarios de estos programas de gasto público no siendo así para otros gastos como la defensa, justicia, administración general.

Al gasto público social focalizado se define como las transferencias públicas que tienen como objetivo central reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso a través de la asistencia focalizada a individuos u hogares pobres.

Un rubro determinado de gasto público será progresivo si el gasto público recibido expresado como porcentaje del ingreso del hogar decrece a medida que se avanza en la escala de ingresos de los hogares en este caso dicho gasto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, y en caso contrario será regresivo.

Tan o más relevante que la pregunta respecto a la progresividad es saber si el gasto público social es pro-pobre o pro-rico. Si el porcentaje de gasto público total con que se benefician los hogares disminuye a medida que aumenta el nivel de ingreso de los mismos, se dice que el gasto es pro-pobre. De lo contrario, el gasto se define como pro-rico.

Los estudios sobre la importancia redistributiva de los gastos públicos han sido mucho más escasos en comparación con los referentes a los ingresos. Actualmente debe recobrar importancia el estudio desde la óptica del gasto porque la tendencia de diferentes figuras impositivas a nivel internacional es la de reducir su progresividad formal. De nada sirve empobrecer a los ricos si estos recursos no se utilizan para enriquecer a los pobres.

Pese a las diferencias, el gasto social ha tenido un comportamiento común en la mayoría de los países. El gasto social registró un deterioro en la década de 1980, la fuerte contracción económica de esos años, unida a la menor prioridad fiscal otorgada al gasto social explica el significativo deterioro del gasto social real per cápita en ese momento. Todo ello fue seguido por una significativa mejoría en la década de 1990, la recuperación de tasas más altas de crecimiento económico y el mayor peso del gasto social medido en términos del PIB han contribuido a elevarlo. En el 2005 la tasa media anual de crecimiento del gasto público social bajó aproximadamente a un 3% frente al 4.6% de los primeros años de la década de 1990. Entre los años 1998 y 2003, el crecimiento económico de la región se redujo y se volvió más volátil: la tasa media anual de crecimiento del PIB de 3.5%, entre los años 1990-97 se redujo a menos de la mitad (1.5%) en el quinquenio siguiente. En los últimos años el gasto público social está acompañando mucho más en sus fluctuaciones al ciclo económico. En realidad, la tendencia desde 1990 indica la existencia de un aumento sostenido del gasto público en los países latinoamericanos, lo que ha provocado un aumento de su participación en el PIB para los últimos 15 años del 2.3% (en su mayoría destinados a educación y seguridad social). Estos resultados se han logrado a pesar de las crisis de 2001-02 que afectó particularmente a Argentina y Uruguay.

Durante el período comprendido entre 1990 y 1999, el efecto conjunto de la mayor presión presupuestaria y de la más elevada prioridad fiscal del gasto social se tradujo en un importante aumento de la fracción del PIB destinada a gasto público social (la llamada “prioridad macroeconómica”). En el conjunto de la región, ésta aumentó de 10,4% a 13,1% entre los bienios 1990-1991 y 1998-1999 respectivamente. Sin embargo, ello obedeció también al rezago de los ajustes presupuestarios del gasto frente a las caídas del producto y, en consecuencia, de los ingresos públicos.

Argentina, Chile y Brasil son los tres países latinoamericanos que según CEPAL destinaron mayor porcentaje de su PIB al gasto social en la década de 1990, sin embargo se observa que el criterio para asignar dicho gasto no está relacionado con los índices de extrema pobreza, porque a pesar de ser los países con mayor gasto social, la mayor parte (en términos relativos) de su población se encuentra en el quintil más pobre (más del 30% en todos los casos). Pero además, un análisis más exhaustivo, en el año 2000, muestra que el 20% más pobre de los pobladores de estos países se apropiaba de una parte efímera del ingreso.

Los datos disponibles para América Latina sobre distribución secundaria del ingreso indican que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social.

Estos resultados ratifican el consenso de criterios en relación a la hipótesis de que hay que elaborar mejores estrategias de política que permitan mejorar la eficiencia, calidad y equidad del gasto de forma que éste llegue a quienes efectivamente los necesitan. El gasto social no debe ser equitativo entre la población sino que debe buscar la equidad entre los miembros de una sociedad y para que ello sea posible las políticas deben apuntar a quienes efectivamente lo necesitan. De otra forma, se agrandarán cada vez más las brechas.

Un mayor gasto social no necesariamente significa mayor orientación de los recursos fiscales a reducir carencias de los grupos más pobres. En relación a como se orienta el gasto social en los países, los datos indican que en educación y salud, América Latina estaría mostrando un incremento en la proporción de gasto destinada a esos fines. No obstante, el ritmo de dicho incremento es muy lento y muy diferente entre países. El patrón que sí se repite es la tendencia al gasto en educación primaria, aunque eso no implica una inversión en mayor calidad de educación ni evidencia los logros educativos de los estudiantes. Sin embargo los estudios realizados demuestran, en particular, que una mayor asignación de recursos a educación, que permita mejorar la distribución del capital humano en la sociedad, puede

influir mucho más en la equidad que lo estimado en los estudios de incidencia distributiva a corto plazo. Por último, los gastos públicos en seguridad social están totalmente concentrados en las clases medias y altas. Esto es reflejo de economías ligadas por años a cuestiones como la informalidad laboral y que hoy siguen sin solucionar la inclusión de estos individuos al sistema de seguridad social.

Por otro lado, a pesar de que el gasto social ha alcanzado niveles más altos, estadísticas indican que el 42% de la población latinoamericana sigue viviendo por debajo de la línea de pobreza; parece bueno reflexionar entonces sobre cómo es posible que la región siga aumentando su gasto público destinado al ámbito social y que casi la mitad de la población siga siendo pobre.

### **Conclusiones**

- Los efectos no deseados del modelo de desarrollo impulsado en el final del siglo en América Latina y Centroamérica han revalorizado el tratamiento objetivo de los problemas distributivos, reclamándose el "desarrollo con equidad" tanto desde los foros de expresión de los agentes sociales, como desde los centros científicos y los organismos internacionales.
- América Latina es la región más desigual y, en consecuencia, la que demanda el mayor peso de políticas públicas redistributivas, ya sea mediante la tributación como las diferentes políticas de gasto público. No obstante, la política tributaria no ha cumplido el objetivo de lograr mejoras en la equidad distributiva.
- Los países de la región necesitan seguir creciendo, pero no de cualquier manera, ya que la justicia social reclama crecimiento con equidad, por lo cual se puede afirmar que la reducción de la pobreza latinoamericana dependerá de su crecimiento, pero principalmente de sus políticas redistributivas.

- Los datos disponibles para América Latina sobre distribución secundaria del ingreso indican que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social.
- Hay una acentuada pérdida de importancia relativa de la tributación directa en América Latina, en especial del impuesto sobre la renta personal, cuyos efectos distributivos son posiblemente los más importantes. En general, la carga tributaria de la región está muy ligada a los impuestos indirectos y se hace esencial el fortalecimiento de las bases imponibles así como un mejor manejo de la administración impositiva.

### **Bibliografía**

1. Albi, Ibáñez y colectivo de autores. “Economía pública II”. España. Segunda edición, 2006.
2. Artana, Daniel y Gasparini, Leonardo. “La Incidencia Distributiva de la Ley de Equidad Fiscal de Nicaragua”. Argentina, octubre/2003.
3. Barreix, Alberto; Roca Jerónimo y Villela Luiz. “Política Fiscal y Equidad: Estimación de la Progresividad y Capacidad Redistributiva de los Impuestos y el Gasto Público Social en los países de la Comunidad Andina” CEPAL Octubre/2006.
4. Carbajo Vasco, Domingo y Ruesga Benito, Santos. “Aprendiendo del fracaso de las reformas fiscales en América”, IX Reunión de Economía Mundial Madrid, abril de 2007. <http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/07-19-%20CARBAJO-RUESGA.pdf>.
5. Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan Carlos. “Tributación en América latina en una nueva agenda de reformas” CEPAL, diciembre 2006.
6. Costa, Mercé y colectivo de autores. “Teoría Básica de los impuestos: un enfoque económico”. Tratados y Manuales de economía, España, segunda edición, 2005.

7. Gómez Sabaini, Juan Carlos; Santieri, Juan José y Rossignolo, Darío Alejandro. “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso Argentino”. CEPAL Mayo/2002.
8. Lerda, Juan Carlos.”El Pacto Fiscal visto a sus 10 años”. CEPAL, 20 Seminario regional de Política Fiscal, 28 de enero, 2008.
9. Mankiw, N. Gregory. “Principios de Economía”. España. Cuarta edición, 2007.
10. Medina, Fernando. “Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso.” CEPAL Marzo/2001.
11. Villalba Medero, Carolina. “Gasto social en América Latina”, Semanario No 1 Peripecias Junio/2006.