

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.2153

29 de septiembre de 2009

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Conferencia “Las políticas públicas ante la crisis global:
problemas presentes y desafíos futuros”

Santiago, 29 y 30 de septiembre de 2009

POLÍTICA FISCAL Y EQUIDAD: UNA MIRADA CRUZADA ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea en el marco del proyecto *Macroeconomía y Equidad*.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

2009-652

Este documento fue preparado por Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y Jesús Ruiz Huerta, de la Universidad Rey Juan Carlos y consultor de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en el mismo no reflejan necesariamente la opinión de la Unión Europea ni de la CEPAL.

ÍNDICE

1.	Introducción.....	5
2.	El concepto de equidad: Algunas consideraciones sobre su significado y alcance	6
3.	Relación entre política fiscal y equidad en América Latina y Europa.....	11
4.	Tendencias de las reformas fiscales.....	28
5.	Instrumentos para corregir la desigualdad y garantizar la equidad.....	37
5.1.	Consideraciones generales: ¿Qué tipos de instrumentos?.....	37
5.2.	¿Cómo medir los efectos de la política fiscal sobre la equidad?.....	40
5.3.	¿Qué sabemos sobre los efectos de los instrumentos de la política fiscal sobre la distribución de la renta?	47
6.	Política Fiscal y Equidad en un contexto de crisis.....	51
7.	Comentarios finales	55
	Referencias bibliográficas	58
	ANEXO I: Revisión de la literatura sobre incidencia distributiva de la política fiscal en los países de América Latina	65
	ANEXO II: Una nota sobre la medición de los efectos redistributivos a partir de la ECV de España 2007	74

1. Introducción

La situación creada por la crisis financiera internacional, que ha desembocado en una situación de recesión económica en muchos países, puso nuevamente en el centro de la actualidad el debate sobre el papel y el alcance del sector público en nuestros días. En efecto, la enorme incertidumbre generada por el hundimiento de grandes empresas financieras, y la sensación de inseguridad provocada en los mercados ha obligado a una actuación amplia y beligerante de los sectores públicos en la mayoría de los países. Ya sea desde las autoridades monetarias (los bancos centrales) o desde los órganos responsables del resto de las políticas económicas, la intervención pública ha sido contundente y ambiciosa, pretendiendo así trasladar a los ciudadanos la seguridad necesaria para invitar a la recuperación de la normalidad y suministrar los recursos necesarios para ello.

Como se ha señalado en un reciente trabajo¹, el Estado ha recuperado protagonismo, como consecuencia de la crisis actual, en al menos cuatro áreas principales: como asegurador de la sostenibilidad del sistema financiero y prestamista en última instancia; como regulador y supervisor de los mercados financieros para el futuro, frente al predominio anterior de las posiciones desreguladoras; como estimulador casi único de la actividad económica paralizada, a través de grandes estímulos fiscales y monetarios; y como proveedor de una red social para los ciudadanos y las empresas afectadas por la crisis económica.

En el contexto de una visión fortalecida del Estado como consecuencia de la crisis y las limitaciones de los agentes económicos privados, en este trabajo nos planteamos el análisis de la política fiscal del Estado, la que se materializa a partir de decisiones presupuestarias, en relación con el mantenimiento de estándares de equidad sustentados socialmente. Los dos polos del documento serán, por tanto, la equidad y la política fiscal e intentaremos estudiar el significado y alcance de ambos conceptos en nuestros días, así como sus relaciones tanto desde una perspectiva teórica, como de una aproximación más práctica, vinculada a conceptos como progresividad y efectos redistributivos.

La equidad es un término cargado de connotaciones valorativas y empleado singularmente para expresar las relaciones de los poderes públicos con los ciudadanos, bajo hipótesis de igualdad básica de los mismos, al menos ante las leyes. Con este término se quiere aludir a la necesidad de evitar tratos injustos y desiguales del Estado con los ciudadanos en todas las manifestaciones de su actuación.

La política fiscal, como explicaremos más adelante, es uno de los factores más importantes para aplicar y hacer efectivos los criterios de equidad decididos por cada sociedad. Aunque existen otros elementos de la acción pública que generan repercusiones en términos de equidad, las actuaciones presupuestarias, a partir de los ingresos y los gastos públicos, son elementos claves en nuestras sociedades para afectar a la distribución de los ingresos.

Por otra parte, las situaciones de crisis económicas, como la que actualmente afecta a la inmensa mayoría de los países del mundo, por otro lado, implican una serie de condicionantes y restricciones para hacer política fiscal y para conseguir efectos equitativos sobre los ciudadanos y los grupos sociales.

En una situación como la actual, los ingresos públicos disminuyen sensiblemente y algunos gastos aumentan de forma automática para atender obligaciones establecidas; al mismo tiempo, los sectores de rentas bajas son los más afectados por la falta de trabajo y las dificultades

¹ Ver C. MULAS (2009).

de obtención de recursos, por lo que se hace necesaria una intervención pública selectiva que tenga en cuenta esa situación de debilidad, pero que, al mismo tiempo, aplique medidas para salir de la crisis y lograr la recuperación, sin hipotecar en exceso la economía.

El documento pretende ofrecer un ejercicio de comparación entre dos regiones muy diferentes pero con algunos elementos comunes determinantes, como son América Latina y la Unión Europea. A pesar de las diferencias y de la heterogeneidad de los países que conforman las dos áreas, pensamos que puede ser interesante reflexionar sobre los rasgos básicos de las políticas fiscales aplicadas en ambos escenarios de cara a conseguir mejoras de equidad. Hemos intentado estructurar el documento partiendo de los aspectos más generales a los más particulares y concretos.

Desde esa lógica, después de introducir algunas consideraciones sobre la importancia y el significado del concepto de equidad y sus diversas manifestaciones, dedicando una especial atención al origen y el significado de la equidad en el campo tributario, el artículo analiza las relaciones de la política fiscal y la equidad en las dos regiones objeto de atención, ofreciendo después algunas reflexiones sobre las principales tendencias de reforma fiscal en las mismas. Posteriormente, repasamos los medios e instrumentos disponibles para estudiar los efectos distributivos de las políticas fiscales, así como los principales resultados obtenidos al analizar la incidencia de la política fiscal sobre la distribución de los ingresos. Tras analizar algunos de los efectos, consecuencias y políticas aplicadas en la nueva situación de crisis económica, el trabajo finaliza con algunas conclusiones y consideraciones generales.

2. El concepto de equidad: Algunas consideraciones sobre su significado y alcance

Ya hace un tiempo que sentencias como “equitativa distribución de la renta”, “igualdad de oportunidades” o “titularización universal de los derechos económicos, sociales y culturales” pertenecen legítimamente a la órbita de expresiones que conforman el discurso sobre las políticas públicas y fiscales². Por ello, interrogarnos sobre los diferentes alcances que tienen estos conceptos resulta apropiado para la comprensión de su relación con las políticas fiscales.

Conviene señalar en primer lugar que la equidad debe ser diferenciada de otros términos próximos (como la justicia o la igualdad) y vincularla a la actuación de los poderes públicos para asegurar a los ciudadanos un trato igualitario y justo. El significado etimológico del término equidad (“aequitas”, que se podría traducir por “igual”) ha generado una cierta confusión entre el término equidad y el de igualdad, aunque se trata de términos muy próximos, integrados en la familia de conceptos propios del discurso sobre la justicia que, en última instancia, es nuestra principal preocupación. La idea de una sociedad justa ha ido cambiando con el tiempo y, con ella, también han ido cambiando los significados de la equidad y la igualdad. Tal vez el principal factor diferenciador entre ambos conceptos es que, frente al componente normativo de la equidad, la igualdad tiene un significado más descriptivo y sirve para explicar las diferencias que existen entre personas, grupos o territorios.

Aunque se trata de un campo científico de largo recorrido y en el que existe una literatura abundante, podríamos resumir las principales perspectivas de la equidad en tres grandes categorías:

En primer lugar, podemos referirnos a la equidad en las condiciones de partida. Dentro de esta categoría, cabría incluir, la garantía de igualdad formal de derechos, de igualdad de oportunidades y la de capacidades. En el primer caso, nos referimos a la igualdad formal, entendida como requisito previo para considerar justa una sociedad. Este concepto nos lleva a la

² Ver Basombrío (2009).

necesidad de determinar los derechos que deben ser objeto de protección, a garantizar su efectiva aplicación y determinar si es o no suficiente esta primera acepción para calificar como equitativa o justa una sociedad.

La idea de equidad basada en la igualdad de oportunidades y de capacidades no es sino la consecuencia de la ausencia de una situación de igualdad que permita el ejercicio de los derechos formales, ante la cual el estado debe tratar activamente de promover la igualdad. Como señalaba Roemer (1992), “se trata de asignar los recursos de modo que el nivel alcanzado por una persona refleje solamente su esfuerzo y no sus circunstancias”. Garantizar la igualdad de oportunidades o, de manera más amplia, como señalaba el Banco Mundial empleando el término acuñado por Sen (1992), “la igualdad (o la libertad) de capacidades de los diferentes individuos para llevar la vida que deseen”.³ Se puede garantizar la igualdad de oportunidades o de capacidades a partir de un buen sistema educativo que proteja a los individuos con menos recursos, por medio de normas que eviten las discriminaciones por sexo, raza o religión, o mediante la aplicación de un impuesto adecuado sobre las herencias⁴. La aplicación efectiva de este principio choca con problemas de aplicación obvios, como el que se deduce de las dificultades de medir el esfuerzo, concepto esencial en este ámbito. ¿Cómo medir el esfuerzo que realiza una persona? ¿Es posible diferenciar esfuerzo y circunstancias?

Una segunda agrupación incluiría a quienes vinculan el concepto de equidad a los procesos de asignación y distribución a través de mecanismos económicos como el mercado o la importancia del factor trabajo respecto a otros factores productivos. En el primer caso, “la virtud moral” del mercado procede de su capacidad para premiar a los laboriosos y eficientes y castigar a los vagos e ineficientes (Von Hayek). Como con cierta frecuencia el mercado no funciona adecuadamente, se defiende la competencia perfecta como el medio para evitar las restricciones y limitaciones que se producen en los mercados. Eso es lo que justifica la generalización de leyes e instituciones destinadas a defender la competencia en los mercados.

Desde una óptica distinta, vinculada al pensamiento de David Ricardo y después de Marx, se estimaba que el factor trabajo tiene una superioridad moral que exige (en sus consideraciones sobre el concepto de plusvalía) una especial protección frente a otros factores productivos. Los problemas de esta concepción tienen que ver con la crítica del capital y la puesta en cuestión del ahorro, como parte de las decisiones libres de los sujetos, lo que cuestionaría su descalificación; además de los serios problemas de incentivos que genera la propiedad colectiva de los medios de producción.

El tercer grupo de posiciones respecto al concepto de equidad es el que se refiere a la defensa de la igualdad de resultados. Dentro del mismo cabría incluir a quienes defienden el criterio de hacer máxima la utilidad de los miembros de una sociedad que, a veces, se ha expresado como el objetivo de “crear la mayor felicidad para el mayor número”. Desde las doctrinas utilitaristas (Hume, Bentham), esta línea de pensamiento ha inspirado buena parte de la ciencia económica. La principal consecuencia distributiva de este criterio es la igualdad económica, basada en la idea de que todos los individuos tienen la misma capacidad de disfrute⁵. Sin embargo, como es bien conocido, la “utilidad” o la “capacidad de disfrute individual” no son conceptos medibles, ni pueden ser agregados para determinar la máxima utilidad total. Por otro lado, casi

³ Banco Mundial, (2004), PG.3.

⁴ Se trata de una propuesta defendida por J. Stuart Mill y reeditada posteriormente con cierta frecuencia.

⁵ En esa dirección, dentro del campo de la Hacienda Pública, se propusieron los diversos criterios de igualdad de sacrificio en el pago de los impuestos como justificación del principio de capacidad de pago. Así, se distinguía el criterio de igualdad absoluta de sacrificio, igualdad proporcional y sacrificio marginal igual.

desde el principio, desde las aportaciones de los economistas clásicos, se discutió la deseabilidad de una distribución igualitaria, al considerar que anulaba los incentivos al esfuerzo individual y, en consecuencia, al crecimiento económico.

Otra propuesta es la que toma como objetivo maximizar la situación de quienes están en peor situación en la sociedad. A ello responde el criterio “maximin” defendido por J. Rawls (1971) y que, en cierto modo, puede ser interpretado como una aversión total al riesgo, en la medida en que se considera que todos los ciudadanos apoyarían este criterio ante la hipótesis de encontrarse en la escala más baja de la distribución de la renta.

Los criterios de equidad categórica, por su parte, se fundamentan en la idea de que es posible aislar principios morales de validez universal que justifican una especial protección, más allá de las decisiones individuales. “Todos los seres humanos tienen derecho a un nivel de vida digno”, “la educación mínima debe ser obligatoria”, “hay que garantizar rentas mínimas a todos los ciudadanos o unas condiciones de salud básicas” serían expresiones de este criterio de equidad categórica. La crítica principal al mismo se relaciona con el poder otorgado al intérprete del mismo, que dispone de un poder excesivo al ser quien decidirá su efectiva aplicación. De ahí proceden las críticas al “paternalismo” del estado en relación con la garantía de este principio y la quiebra de la libertad individual. En los sistemas democráticos, no obstante, se asume que esos objetivos sociales deben defenderse; así se consagra en las leyes máximas y se deja en manos de la administración su efectiva aplicación.

Un último concepto de equidad se asociaría a las cuestiones de distribución de la renta y cómo se reparten los frutos del crecimiento. En otros términos, se trata de saber cuál es el grado de desigualdad tolerable por una sociedad y cómo establecer las políticas redistributivas pertinentes. De nuevo aquí debemos analizar con cuidado la “igualdad” de la que hablamos, cómo determinarla adecuadamente y cómo modificarla, en su caso, por medio de los instrumentos disponibles.

Una vez repasados los diversos conceptos de equidad que suelen ser objeto del debate político y social, conviene recordar que la equidad no se limita sólo al ámbito tributario sino que se proyecta también sobre otros campos de la intervención pública como son la provisión de servicios públicos o las actividades de regulación. Existe una creciente literatura sobre estas manifestaciones de la equidad en el campo del gasto público como las que se refieren a equidad entendida como igualdad de acceso a los servicios sanitarios⁶, educativos, de vivienda, prestaciones sociales, etc. o, como las que aluden a las garantías de mantenimiento del principio de equidad en el territorio cuando se producen procesos de descentralización.

En el entorno del gasto público, la equidad implica procurar garantizar un trato adecuadamente ajustado a las circunstancias de los ciudadanos, para intentar asegurar estándares de bienestar aceptados socialmente. Aunque más recientemente, también desde la economía se han realizado diversos esfuerzos para aplicar los criterios y las técnicas de los análisis clásicos de la equidad impositiva al campo del gasto público.

Del mismo modo, cada vez interesan más las cuestiones vinculadas con los resultados de la acción total de los poderes públicos, especialmente a través de los diversos tipos de ingresos y gastos públicos que se recogen en el presupuesto⁷.

⁶ Ver Observatorio sobre equidad. Así mismo, P. Tamayo (1998).

⁷ Ver J. Martín (1997). La preocupación por esa acción conjunta de los ingresos y gastos públicos se recoge también en los modelos “Tax / Benefit” que serán objeto de atención más adelante.

No obstante, el principio de equidad tiene una clara conexión con el sistema tributario y desde antiguo ha sido objeto de especial atención en ese ámbito, razón por la cual, nos referiremos a continuación al principio de equidad en relación con el sistema impositivo. El principio de equidad impositiva, a su vez, hunde sus raíces en dos criterios básicos que pretenden justificar la aplicación y el reparto de los impuestos: el criterio del beneficio (conectado con las corrientes utilitaristas antes mencionadas), que alude a la necesidad de establecer los tributos en función de los beneficios que los individuos obtienen de los poderes públicos y, en este sentido, guarda una estrecha relación con la vertiente del gasto; y el criterio de capacidad de pago, que pone el énfasis en la capacidad económica de los sujetos para repartir las cargas impositivas, fundamentado en las teorías del sacrificio igual que, a su vez, sirvieron para justificar la aplicación de criterios de progresividad. A éste se refiere una buena parte de las reflexiones elaboradas sobre la equidad impositiva.

El principio de equidad, o de justicia en la aplicación de los impuestos es, sin duda, el principio que más interés suscita cuando se plantea un proceso de reforma fiscal o se quieren analizar las características de un sistema tributario. De acuerdo con este principio, el sistema tributario tiene que ser *equitativo* en la distribución de las cargas fiscales entre los distintos sujetos que forman la colectividad, acomodándose a sus diferentes circunstancias. Trata, pues, de concretar una idea de justicia en el ámbito tributario, que se vincula con la función de *redistribución de la renta y la riqueza* que debe desarrollar el Sector Público.

Este principio podría formularse mediante la afirmación de que "*todas las personas deben contribuir en la misma forma al sostenimiento de las cargas públicas*". De aquí se desprenden de manera inmediata los dos criterios en los que se ha acostumbrado a concretar su aplicación: *equidad horizontal* ("trato igual a quienes se hallen en igualdad de circunstancias") y *equidad vertical* ("trato *adecuadamente desigual* a quienes se encuentran en circunstancias distintas"). En este sentido, el principio de equidad podría servir para sintetizar de algún modo, los principios *político-sociales* o *éticos* a los que se refería Neumark en su conocido trabajo, "Los principios de la imposición"; es decir, los de generalidad, igualdad, proporcionalidad y redistribución.

Conviene recordar en todo caso, que su puesta en práctica reviste mayores dificultades, en la medida en que se hace preciso llenar de contenido conceptual ideas tales como igualdad o desigualdad de trato o de circunstancias, además de valorar en qué medida se espera que el sistema fiscal contribuya a la consecución de unos objetivos redistributivos determinados. Desde la consolidación de los impuestos sintéticos sobre la renta, el objetivo de garantizar la proporcionalidad de los sistemas tributarios (que todos paguen en proporción a las rentas que obtienen), fue sustituido por el de progresividad (que paguen proporcionalmente más quienes mas ingresos obtienen o tengan una mayor capacidad económica). Y, una vez asumido el criterio de progresividad, la tarea del legislador consistirá en determinar el nivel adecuado de *progresividad* del sistema impositivo, en relación con los citados objetivos y políticas⁸.

En todo caso, parece importante insistir en el criterio de generalidad en el reparto de las cargas impositivas, por las implicaciones que tiene desde la perspectiva del concepto de ciudadanía. Todos participamos en la financiación de los servicios públicos a través del pago de diferentes figuras tributarias, unas más explícitas (Impuesto sobre la Renta, Impuesto sobre Bienes Inmuebles o Predial) y otras más opacas (la imposición indirecta, en general) y es

⁸ Las constituciones modernas, suelen recoger una cláusula específica en relación con los principios de justicia en la imposición. Es el caso de la Constitución española, que en su artículo 31.1, exige a los poderes públicos que el sistema tributario sea justo, esté inspirado en los principios de igualdad y *progresividad*, y además, que no tenga alcance confiscatorio.

importante que los ciudadanos lo sepan. Sólo de ese modo pueden demandar servicios de calidad y una actitud firme de los gobiernos para garantizar la estabilidad social y económica. Cuando los individuos pagan importantes cargas públicas y son conscientes de que lo hacen, pueden demandar servicios públicos adecuados y, de ese modo, sentirse miembros activos de la sociedad en la que viven.

En el campo de la imposición personal sobre la renta, la elevación de los mínimos exentos puede plantear el problema de la ficticia exoneración del tributo a una parte de la población, lo que puede dar lugar a un cierto dualismo social (unos pagan y otros no). En realidad, todos pagamos impuestos personales y por eso el esfuerzo de la administración tributaria para que todos lo sepan, es una manera moderna de hacer efectivo el principio de generalidad⁹ y de conseguir sociedades cohesionadas e “incluyentes”¹⁰.

En la actualidad, aunque las dos versiones del principio de equidad siguen manteniendo su vigencia, los ciudadanos suelen ser especialmente sensibles con la violación de la equidad horizontal. Para muchos trabajadores resulta intolerable que otros contribuyentes, autónomos, empresarios individuales o rentistas, paguen menos impuestos cuando reciben rentas equivalentes a las que ellos perciben.

A lo largo de los últimos años, en muchos países, el mayor esfuerzo para aumentar la equidad se ha dado a través del ensanchamiento de las bases imponibles, más que a través de cambios de las tasas impositivas. Por otra parte, la equidad también implica el esfuerzo que deben realizar las administraciones tributarias para que los contribuyentes efectivos no tengan que hacerse cargo de los tributos evadidos por los deshonestos. Esto es especialmente importante en países cuya recaudación tributaria descansa sobre sistemas de cumplimiento voluntario. Los contribuyentes sólo cumplirán bien con sus obligaciones tributarias si estiman que el sistema es justo. Por eso, desde la óptica de la administración tributaria, es necesario que los servicios de asistencia y estímulo del comportamiento voluntario se complementen con la persecución del fraude fiscal y la aplicación de reglas rigurosas a los no cumplidores.

En la actualidad, después de los múltiples casos de corrupción descubiertos en el ámbito de la empresa privada, el cumplimiento con los tributos es considerado como una parte integral del buen gobierno de las empresas. Las iniciativas en contra de los paraísos fiscales de los organismos internacionales se orientan en la misma dirección¹¹.

El otro gran principio de la imposición, el principio de suficiencia, es el que constituye la primera justificación de cualquier reforma tributaria. Las consideraciones de equidad carecen de sentido si no se asegura la suficiencia del sistema. Hacen falta recursos para financiar los servicios públicos que deben ser provistos por el sector público y el sistema fiscal debe allegarlos adecuadamente. El problema que siempre se plantea en relación con el principio de suficiencia, es su carácter relativo. La suficiencia es un término subordinado a un objetivo o a unos fines que hay que cumplir. Hacen falta recursos para financiar los servicios públicos, de modo que este principio desplaza la atención desde los ingresos a los gastos. ¿Qué gastos deben financiarse? ¿Están todos justificados? ¿Es eficiente la gestión de los servicios públicos? ¿Funcionan los mecanismos de control y evaluación para garantizar la eficacia y la eficiencia del gasto público?

⁹ Así se hace cuando la Agencia Tributaria envía la información sobre los impuestos retenidos a los contribuyentes y tiene en cuenta a los no declarantes del impuesto.

¹⁰ El término alude a los esfuerzos para limitar los efectos de la “exclusión social” en nuestras sociedades.

¹¹ Ver J. Owens (2007).

Tal vez la principal matización que habría que hacer respecto al principio de suficiencia es que se trata de que el sistema fiscal financie *servicios de calidad*. En las sociedades con mayores ingresos, los elevados niveles de presión fiscal, hacen que los ciudadanos sean crecientemente conscientes de los impuestos que pagan, aunque esto también ocurre, de manera creciente, en sociedades con niveles de presión fiscal más baja. En consecuencia, su preocupación por los servicios públicos y la calidad de los mismos se ha convertido en una característica fundamental de las sociedades modernas. Los estudios de opinión y de percepción ciudadana sobre los servicios públicos y el pago de impuestos ponen de manifiesto la creciente preocupación de los ciudadanos por la calidad de los servicios, por el grado y las formas de atención de los servidores públicos, y por sus relaciones con la administración tributaria y el sistema fiscal en su conjunto¹².

No obstante, en sociedades donde la presión fiscal es más baja, el principio de suficiencia tiene connotaciones diferentes. En este caso, la limitación de los recursos públicos disponibles dificulta atender las demandas ciudadanas de servicios públicos y la necesidad de conseguir recursos se convierte en un prerrequisito de la equidad: ni desde el lado de los ingresos, ni desde el del gasto público, el estado suele tener capacidad para conseguir objetivos redistributivos significativos. En este sentido, la suficiencia debe interpretarse más como un criterio de búsqueda de fuentes para conseguir estándares de servicios públicos de calidad mínimo.

En todo caso, las consideraciones anteriores y el repaso efectuado sobre los diversos criterios de equidad nos advierten de la preocupación por la justicia en las actuaciones públicas, de la búsqueda de estándares de igualdad asumidos socialmente a través de políticas públicas que dispongan de recursos suficientes y permitan ajustar la distribución de la renta que se produce en el mercado con carácter previo a la actuación del Estado en función de las preferencias sociales de los ciudadanos.

3. Relación entre política fiscal y equidad en América Latina y Europa

La situación económica y social de las dos regiones que son objeto de comparación en este trabajo es, como es bien conocido, muy diferente, hasta el punto de que, con frecuencia, se ha puesto en cuestión la realización de comparaciones al respecto¹³.

Sin embargo, puede tener sentido reflexionar sobre un tema de tanta trascendencia, especialmente en un marco económico como el actual, cargado de incertidumbre ante la seria situación de crisis económica que, aunque iniciada en Estados Unidos y en algunos países de la OCDE, tiene un alcance global. La crisis financiera internacional y la subsecuente recesión económica, están implicando una revisión en profundidad de los temas económicos que deben afrontar las sociedades actuales en el futuro inmediato. Aunque en este contexto las cuestiones

¹² Así lo ponen de manifiesto, los distintos estudios sociológicos que se elaboran sobre servicios públicos y su financiación. Tal es el caso en España de los trabajos que publica el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), y de los que cada año edita el Instituto de Estudios Fiscales sobre la percepción ciudadana de la política fiscal, a través del que se ha llamado su “barómetro fiscal”. Ver, por ejemplo, Instituto de Estudios Fiscales (2008).

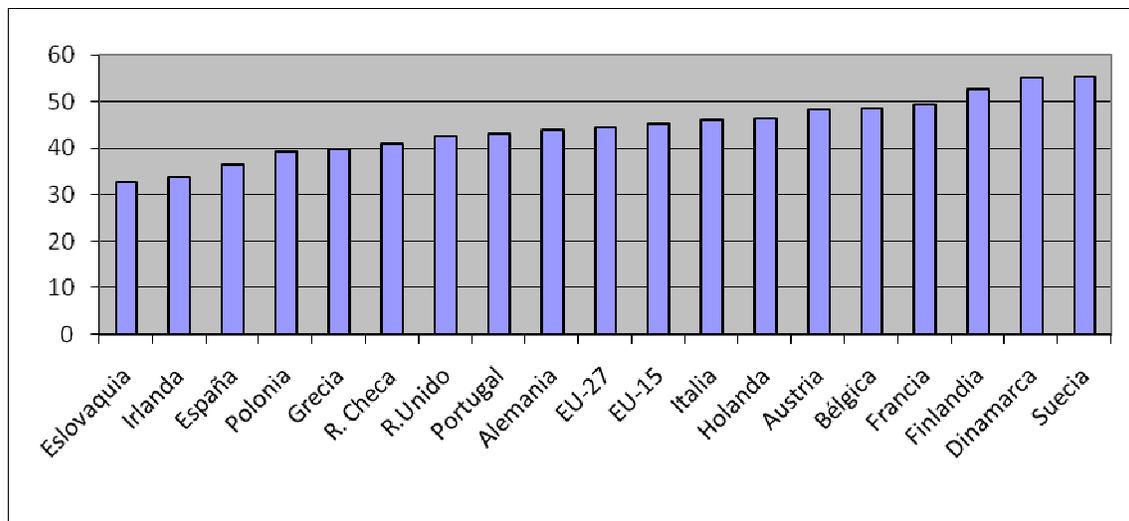
¹³ Es preciso señalar la gran heterogeneidad que se produce, entre los países que integran las dos regiones. No parece razonable llegar a conclusiones generalizables sobre cualquier cuestión si comparamos países como Brasil con alguno de los que integran la región centroamericana. Lo mismo puede decirse de la comparación de un país como Alemania con algunos de los nuevos socios de la Unión Europea. Sin duda, las diferencias son muy importantes, de modo que no cabe extraer del ejercicio de comparación resultados concluyentes de carácter general. Sin embargo, asumiendo esa restricción de partida, entendemos que puede tener sentido ofrecer algunas líneas de reflexión sobre lo que ocurre con las cuestiones de equidad y la política fiscal a ambos lados del Atlántico.

asociadas al grado de equidad de las políticas públicas no parece que ocupen un lugar prioritario en las agendas de políticos e investigadores, creemos que el análisis de la incidencia de las políticas de ingresos y gastos públicos es una cuestión fundamental en cualquier sociedad, y especialmente trascendente en los países caracterizados por la existencia de elevados indicadores de desigualdad.

Para centrar el trabajo desde una perspectiva de comparación regional en el objeto que nos ocupa, como primera provisión, tal vez pueda ser útil señalar los rasgos distintivos entre los sectores públicos de ambas regiones: En Europa, en general, el sector público tiene un peso significativo (por encima del 30% del gasto público total consolidado en términos de PIB), el gasto social representa un montante muy relevante en el mismo, en especial las cantidades atribuidas a la seguridad social, basada usualmente en criterio de reparto y, como lógica consecuencia, el nivel de presión fiscal es también elevado¹⁴.

Como puede comprobarse en el gráfico 1, el valor medio del total de ingresos públicos de los países integrados en la Unión Europea se elevaba en 2007 por encima del 40% del PIB (44,9% del PIB en la UE-27), con diferencias significativas entre los mismos, que pueden acercarse a 20 puntos si comparamos los países nórdicos, como Suecia o Dinamarca, con alguno de los nuevos miembros de la Unión, como Eslovaquia o, más aún, Rumania. El mantenimiento de indicadores tan elevados es, en buena medida, consecuencia del crecimiento económico producido en los últimos años, antes de las primeras manifestaciones de la crisis económica en la región.

Gráfico 1
NIVEL DE INGRESOS PÚBLICOS EN RELACIÓN AL PIB EN ALGUNOS PAÍSES DE EUROPA (2007)



Fuente: EUROSTAT (2009)

En todo caso, este elevado nivel de las cifras del sector público procede de los años 70, cuando se produjo un intenso aumento de la actividad del sector público en los países centrales europeos, marcando una tendencia que se mantendría en los años 80 y 90, para estabilizarse al

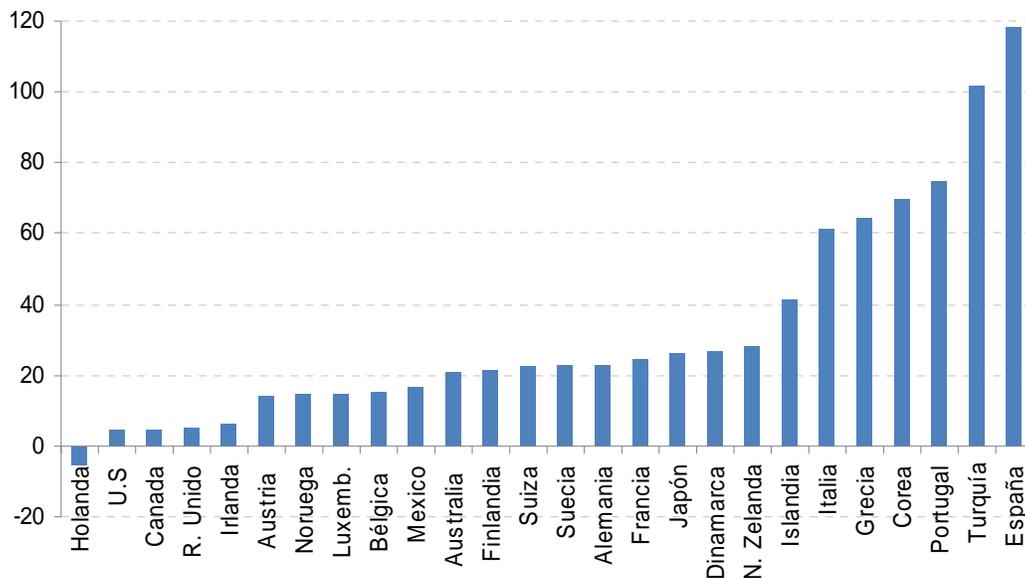
¹⁴ En ocasiones, para realizar comparaciones hemos acudido a informaciones y datos de la OCDE que, como es bien conocido, recoge la situación de una buena parte de los países que integran la UE, además de otros países desarrollados de otras áreas del mundo.

final de esa década, en parte, como consecuencia de las medidas de consolidación fiscal aplicadas a raíz de la aplicación de los criterios de convergencia nominal vinculados la Tratado de Maastricht y al Pacto de Estabilidad y Crecimiento firmado con posterioridad¹⁵. Como es obvio, las diferencias de esta ratio entre los países integrantes de la Unión son marcadas, llegando a alcanzar 20 puntos de distancia. Así ocurría, a la altura de 2006, entre los indicadores de presión fiscal de Dinamarca (49,1%) y de Rumania (28,6%).

Por su parte, el gráfico 2 ofrece una idea de la evolución del índice de presión fiscal a lo largo de los últimos años. En él podemos comprobar el crecimiento (o el mantenimiento en niveles elevados), con carácter general, de los ingresos tributarios en la gran mayoría de los países integrados en la OCDE, expresando, en general, la estabilidad del modelo de servicios públicos propios del estado de bienestar en los mismos, así como una cierta preocupación por mantener objetivos redistributivos en sus políticas fiscales.

En el gráfico puede comprobarse que España muestra el mayor cambio en el indicador de presión fiscal (un aumento de cerca de 20 puntos en treinta años). El intenso crecimiento del índice en los 30 años citados pone de manifiesto la posibilidad de un crecimiento pronunciado en períodos relativamente cortos cuando existen incentivos, como el propio proceso seguido por algunos países de convergencia y aproximación a los estándares de servicios públicos que se habían producido en los países nucleares de la Comunidad Europea.¹⁶.

Gráfico 2
VARIACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA EN LOS PAISES DE LA OCDE
Variación 1975/2005 - En porcentajes

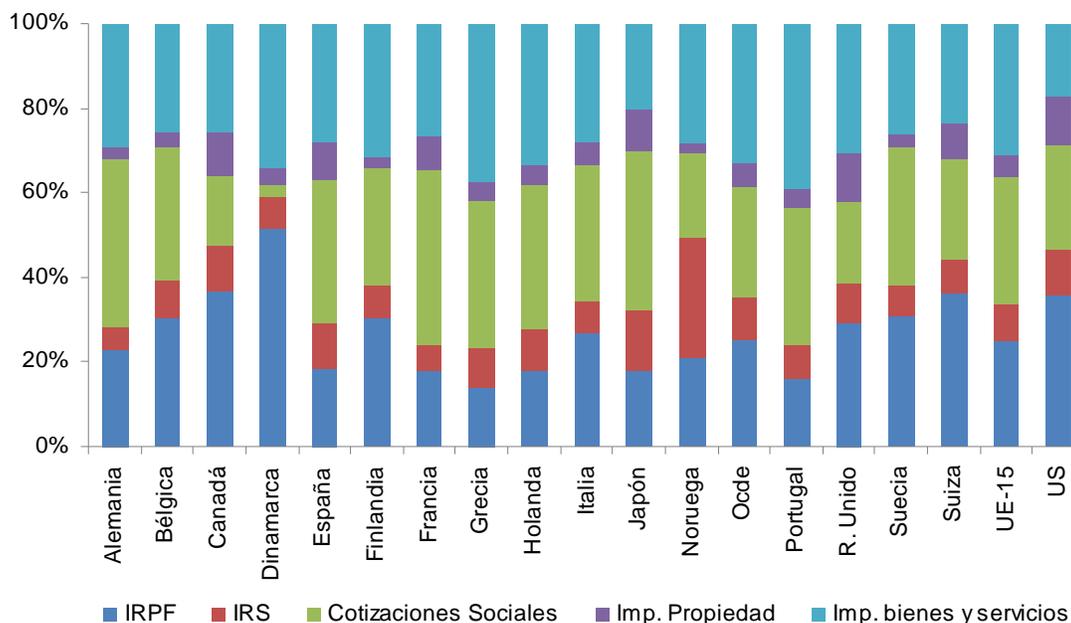


Fuente: J. Owens (2007), a partir de datos de la OCDE

¹⁵ Véase, EUROSTAT (2009).

¹⁶ En el caso español, además, se produciría un importante pacto fiscal como consecuencia de la firma de los Acuerdos de la Moncloa en el año 1978 por parte de los principales actores políticos y sociales del país.

Gráfico 3
**ESTRUCTURA BÁSICA DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE
 (2006)**



Fuente: OCDE (2007)

En el gráfico 3 se recoge información sobre la estructura de los recursos tributarios de varios países de la OCDE. Aunque hay importantes diferencias entre los países, el gráfico muestra un cierto equilibrio entre tres ingresos fundamentales: las cotizaciones sociales, los impuestos sobre bienes y servicios y el impuesto personal sobre la renta. Esta estructura tributaria es la necesaria para financiar un amplio sistema de pensiones y otras transferencias monetarias, así como los servicios en especie básicos y de carácter universal del estado de bienestar, especialmente, la salud, la educación, los servicios sociales y los relacionados con la garantía de acceso a la vivienda.

De nuevo hay que advertir sobre las diferencias de la estructura tributaria entre los países que integran la Unión Europea. En términos generales, los nuevos miembros tienen sistemas impositivos diferenciados de los que predominan entre los países de la UE-15¹⁷. Así, en una parte de los países de reciente integración, el peso de los impuestos directos es sensiblemente inferior al de los países que integraban la UE 15 que, desde hace años, cuentan con una importante tradición de impuestos directos (los países nórdicos y el Reino Unido principalmente). Países como Bulgaria o Rumanía, tienen una participación cercana al 20% de los impuestos directos respecto a los ingresos impositivos totales. También entre los miembros integrantes de la UE 15, algunos países, como Alemania, Francia o, en menor medida, España, muestran una presencia moderada de los impuestos directos, en buena parte explicable por la gran importancia que en ellos tienen los recursos vinculados al sistema de seguridad social.

¹⁷ Con frecuencia, al hablar de la Unión Europea, se sigue pensando en clave de la UE-15, la que existía antes de las últimas ampliaciones. En las publicaciones de las instituciones europeas, y singularmente en las de EUROSTAT, se sigue manteniendo la distinción de UE 15 para recordar las diferencias entre países que siguieron trayectorias muy diferentes en anteriores períodos.

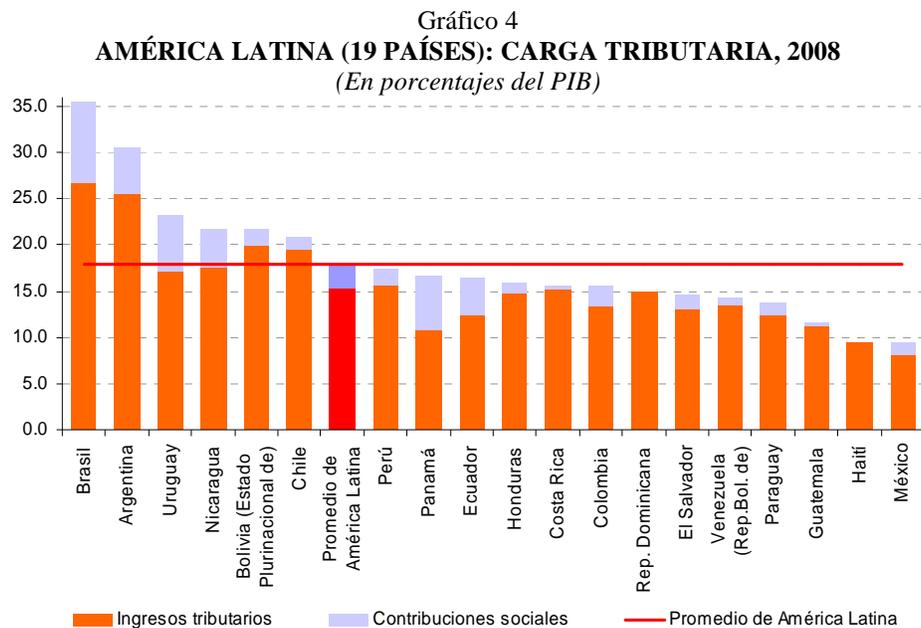
Por otro lado, cuando nos referimos a la importancia de la imposición directa en términos recaudatorios, estamos pensando fundamentalmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, un tributo con gran tradición en el mundo anglosajón. La ausencia de este tributo entre los países de la anterior área socialista puede ayudar a entender la tendencia extendida entre los mismos de apostar por tributos muy sencillos con cierta capacidad recaudatoria tipo “flat tax”.

Frente al panorama anterior, en América Latina, salvo excepciones, la situación es muy diferente: Los sectores públicos tienden a ser reducidos, el gasto público, aunque haya crecido en el último período, especialmente en su componente social, es modesto, y el nivel de presión fiscal, bajo, sobre todo en comparación con los estándares europeos.

Por otro lado, los sistemas de pensiones suelen estar fraccionados y combinar fórmulas de reparto y de capitalización. En la misma dirección, instituciones como el seguro de desempleo, consagradas en la mayor parte de los países de la Unión Europea (UE) tienen una presencia muy pequeña en la región.

Desde el punto de vista de los sistemas tributarios, se puede decir que si hubiera que resumir los rasgos básicos de los modelos latinoamericanos cabría destacar que, no obstante la evolución favorable de los últimos años, los países de la región recaudan poco, tanto en relación con sus necesidades como respecto a su grado de desarrollo. A esos efectos, el gráfico 4 ilustra el nivel de recaudación de cada uno de ellos en el año 2008, en porcentajes del PIB.

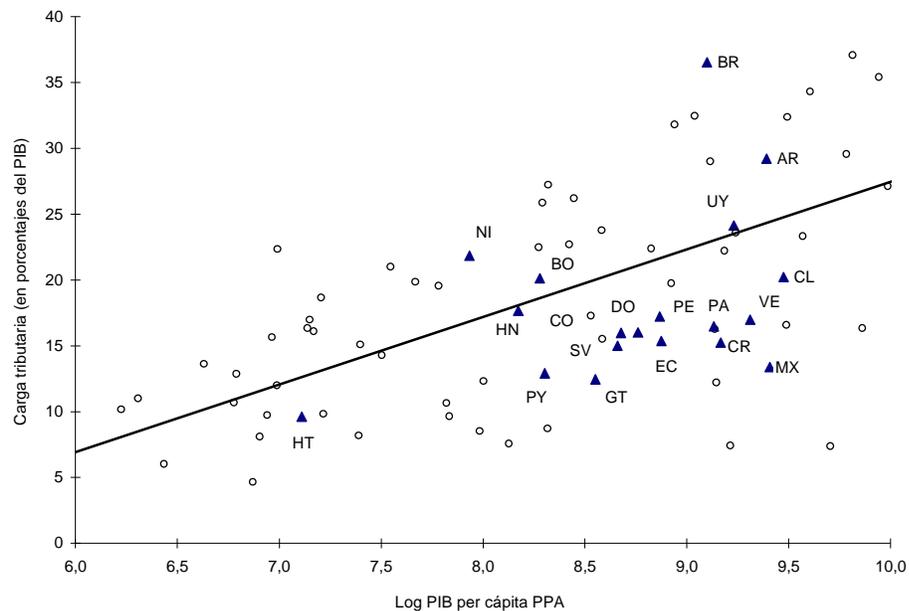
De acuerdo con Gómez Sabaini y Jiménez (2009) debe destacarse el crecimiento que ha experimentado la presión tributaria entre los años 1990 y 2008 en la región latinoamericana. Desde un nivel medio del 13,3% del PIB en el período 1990-1992, la carga tributaria —incluida la seguridad social— creció hasta alcanzar un 17,6% en los años 2005 a 2008 (véase el gráfico 4 y cuadro 1). En términos absolutos, entre ambos extremos, la presión tributaria se ha incrementado un 4,3% del PIB, lo que representa un crecimiento porcentual del 32%. Se trata, sin duda, de un cambio significativo respecto a períodos anteriores.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En cuanto a la relación entre carga tributaria y grado de desarrollo, en el gráfico 5 se observa, a partir de una amplia comparación internacional, que solo cinco de 19 países latinoamericanos presentan una presión tributaria elevada o compatible con su nivel de desarrollo, mientras que en los 14 restantes su valor es inferior al que debería tener de acuerdo con el PIB per cápita. Ello estaría poniendo de manifiesto que, en el contexto internacional, los sectores públicos tienen una dimensión muy limitada para responder a las demandas ciudadanas de bienes y servicios públicos destinados a atender sus necesidades colectivas, dado el grado de desarrollo económico alcanzado. Habría pues un argumento para proceder a la búsqueda de nuevos recursos que permitieran un mayor protagonismo de la acción pública para atender necesidades y combatir los eventuales desequilibrios.

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARGA TRIBUTARIA EN COMPARACIÓN CON EL PIB PER CÁPITA, A VALORES DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO (PPA)
Último dato disponible -(En porcentajes del PIB y logaritmos)

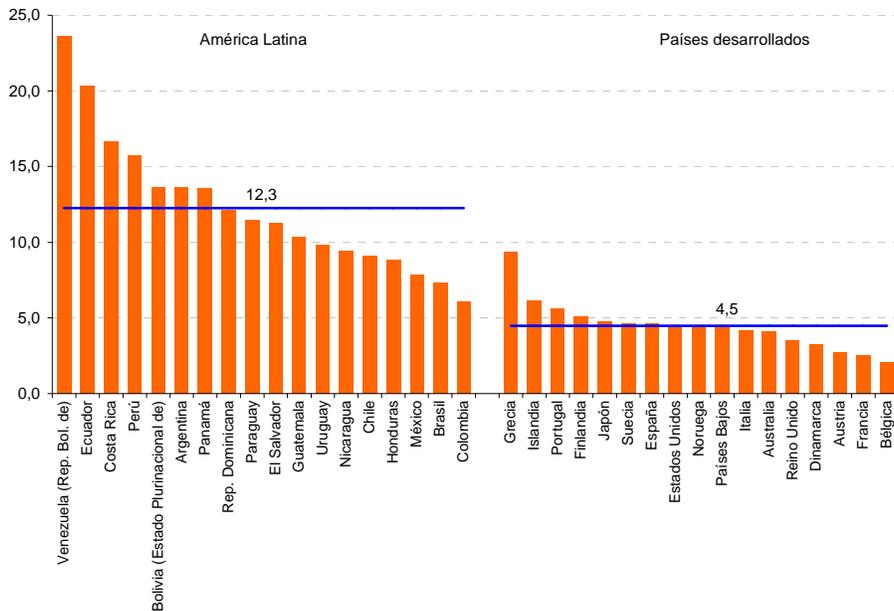


Fuente: J.P. Jiménez y A. Podestá, “Tributación y equidad: desafíos para América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, inédito.

Otra característica importante de tener en cuenta es la alta fluctuación que registran los ingresos tributarios en América Latina. Medida según su desviación estándar, la volatilidad media de los países de la región, como se recoge en el gráfico 6, es casi tres veces mayor que la existente en los países desarrollados. Frente a una desviación estándar media en los países con mayor grado de desarrollo del 4,5, el valor del mismo indicador en la región se eleva al 12,3. En parte, esta volatilidad tiene que ver con la importancia de los ingresos vinculados a los recursos naturales, a su vez dependientes de los precios internacionales y del potencial agotamiento del recurso de que se trate. Este aspecto tiene importantes consecuencias en cuanto a la capacidad del sector público de cumplir su función de estabilización de la producción y de la renta. Además, hay que recordar que una volatilidad excesiva de los ingresos fiscales afecta principalmente a los segmentos más vulnerables de la población, debido a las oscilaciones que provoca en el gasto público social.

En términos de estructura tributaria, otro aspecto destacado ha sido el crecimiento tanto del monto como de la participación del impuesto al valor agregado. En este sentido, se observa que, mientras a comienzos del período 1990-1992 el IVA representaba un 3,3% del PIB y una participación del 24,4% en la recaudación total, en los años 2005-2008 su valor medio se elevó al 6,4% del PIB, alcanzando una importancia relativa del 36,2% en el total de los recursos tributarios. También ha crecido en importancia la imposición sobre la renta (de personas físicas y de sociedades) mientras que pierden peso específico los ingresos vinculados al comercio, los tributos sobre consumos específicos y las cotizaciones de la seguridad social. Estos fuertes cambios contrastan con la constancia que se registra en la participación de los distintos rubros de impuestos en la estructura tributaria de los países de la OCDE en el mismo período (véase el gráfico 7).

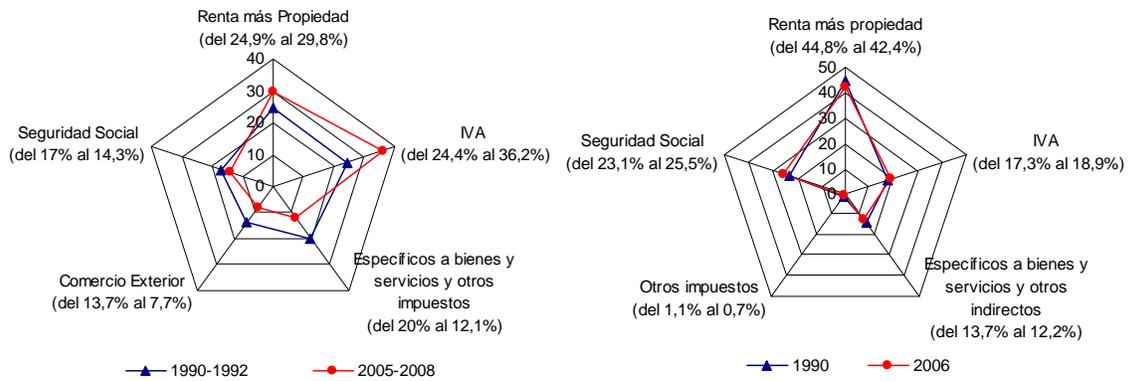
Gráfico 6
**AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DESARROLLADOS: VOLATILIDAD DE
 LOS INGRESOS TRIBUTARIOS - Último dato disponible**
(Desviación estándar)



Fuente: R. López Monti, “Real volatility and cyclical fiscal policy in Latin America and developed countries”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009, inédito.

Gráfico 7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA CON LA OCDE, 1990-1992 Y 2005-2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En todos los países de América Latina el crecimiento del IVA ha sido uno de los fenómenos más significativos de la política tributaria en los últimos 15 años. Este explica por sí solo casi más del 70% del aumento de los recursos tributarios, en comparación con un 38,8% en el caso del impuesto a la renta y un 6,4% de los impuestos al patrimonio. Por otra parte, los impuestos al comercio exterior evolucionaron en la dirección opuesta, representando un -11,2% de la variación total (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

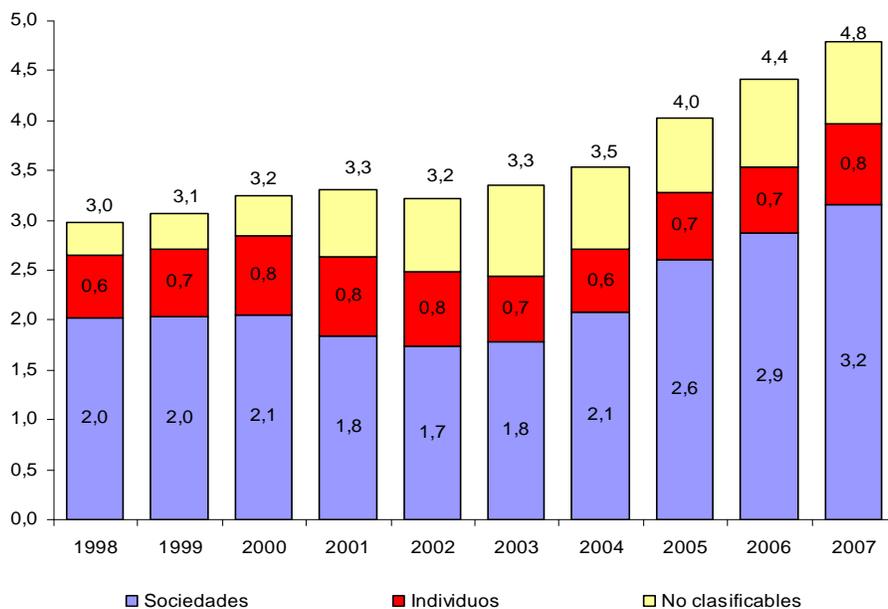
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: APROXIMACIÓN A LAS CAUSAS DE VARIACIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA GLOBAL, 1990-1992 Y 2005-2008
(En porcentajes del PIB)

Tipo de impuesto	1990-1992	2005-2008	Variación absoluta	Participación en la variación
Renta	2,9	4,5	1,7	38,8
Propiedad	0,4	0,7	0,3	6,4
IVA (general sobre bienes y servicios)	3,3	6,4	3,1	72,9
Específicos a bienes y servicios	1,9	1,7	-0,2	-4,4
Comercio exterior	1,8	1,4	-0,5	-11,2
Otros impuestos	0,7	0,4	-0,3	-8,1
Seguridad social	2,3	2,5	0,2	5,7
Total ingresos tributarios	13,3	17,6	4,3	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPAL STAT.

Por su parte, la recaudación del impuesto a la renta en términos del PIB en América Latina creció un 55% en el período 2005-2008 comparado con 1990-1992, pasando de 2.9 puntos del PIB a 4.5 puntos. No obstante, tal como se señaló anteriormente, este nivel impositivo es muy bajo en comparación con los estándares internacionales y no parece suficiente para jugar un cierto papel igualador en la distribución del ingreso en la región.

Gráfico 8
AMÉRICA LATINA. IMPOSICIÓN A LA RENTA. SOCIEDADES VS INDIVIDUOS
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPAL STAT.

En los últimos años, como se muestra en el gráfico 8, ha tenido lugar un mayor crecimiento del impuesto sobre sociedades, asociado principalmente al significativo aumento de la recaudación proveniente de empresas mineras y petroleras. Llama la atención, por el contrario, la estabilidad de los ingresos, en niveles muy modestos, del impuesto sobre las personas físicas.

La escasa importancia relativa del impuesto a la renta se manifiesta en casi todos los países de la región, donde sólo cuatro países: Perú, Venezuela, Brasil y Chile, logran recaudar más de 7 puntos del producto en concepto de este impuesto durante el año 2007. Por su parte, la tributación sobre la renta en Colombia, Argentina, Nicaragua y Honduras también se ubica por encima del promedio regional, en torno al 5% del PIB.

Tal como se aprecia en el cuadro 2, mientras que en términos de rentas de sociedades, la región esta cerca de la media internacional, en lo que se refiere al impuesto a la renta personal, AL esta muy lejos de los países de la OCDE. Esto hace que la estructura esté invertida en uno y otro caso: en AL sociedades representa el 70%, en tanto que en la OCDE, el impuesto proveniente de la renta de individuos participa con ese mismo porcentaje en el total de los ingresos obtenidos por imposición sobre la renta.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RECAUDACIÓN PROMEDIO DE LA IMPOSICIÓN A LA RENTA POR PAÍSES.
(En porcentajes del PIB)

País	Sociedades (en % del PIB)	Individuos (en % del PIB)	Total (en % del PIB)	Soc./PF (%)	Renta /Cons. (%)
Argentina (2007)	3.6	1.6	5.4	2.3	0.4
Bolivia (2007)	3.0	0.2	3.3	14.4	0.3
Brasil (2007)	5.1	2.6	7.7	2.0	0.5
Chile (2007)	7.3	1.2	8.4	6.3	0.9
Ecuador (2006)	2.3	0.8	3.1	3.1	0.5
El Salvador (2007)	2.7	1.9	4.6	1.4	0.6
Guatemala (2007)	2.9	0.3	3.4	8.5	0.5
Honduras (2004)	3.7	1.6	5.3	2.3	0.5
Haiti (2006)	1.0	1.1	2.1	0.9	0.6
México (2005)	2.4	2.2	4.6	1.1	1.2
Nicaragua (2001)	3.1	2.0	5.1	1.6	0.5
Panamá (2006)	2.9	2.0	5.0	1.5	1.8
Perú (2007)	5.9	1.4	7.2	4.2	1.0
R. Dominicana (2002)	1.3	1.8	3.1	0.7	0.4
América Latina (14)	3.4	1.5	4.9	2.3	0.7
OCDE (2006)	3.9	9.2	13.0	0.4	1.2
EE.UU (2006)	3.3	10.2	13.5	0.3	2.9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Entre los países de la OCDE y singularmente en Europa, a pesar de la crisis que afecta a la imposición directa, aún existen tributos directos con gran capacidad recaudatoria, especialmente el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Los sistemas suelen preocuparse por la progresividad y los estudios disponibles parecen indicar que algunas figuras mantienen un cierto grado de progresividad, aunque se observa una clara tendencia a la proporcionalidad. La imposición indirecta también hace eje en el IVA, que tiene además un cierto carácter emblemático como impuesto europeo, pues dado el proceso de armonización, el IVA es un requisito indispensable para cualquier país pueda integrarse en la Unión Europea¹⁸. Por su lado, las administraciones tributarias se han modernizado sustancialmente aunque persisten volúmenes significativos de fraude, que se intentan combatir a partir de los medios disponibles, humanos e informáticos. Con todo, los niveles de cumplimiento voluntario son elevados y las administraciones han conseguido rebajar sensiblemente los costes de cumplimiento tributario.

Como se ha dicho, la equidad implica una preocupación por la igualdad de los ciudadanos, que a su vez se puede entender de formas diversas. Para ofrecer un marco de

¹⁸ Debemos recordar, sin embargo, que el proceso de armonización citado no se refiere a la totalidad del impuesto sino a la determinación de su base imponible. Las dos principales razones de la armonización son evitar restricciones a la libre movilidad de mercancías y servicios, a efectos del comercio intracomunitario, y emplear el impuesto armonizado como uno de los recursos principales para financiar las instituciones europeas.

comparación más amplia, que nos permita reflexionar sobre el papel de la equidad en nuestras sociedades, puede ser útil introducir algunos elementos adicionales sobre el grado de igualdad existente en ambas regiones y el papel de la política fiscal para la corrección de las desigualdades.

En ese sentido, las diferencias son quizás más notorias. Los datos de la OCDE recogidos en el gráfico 9 ponen de manifiesto las diferencias que existen en términos del índice de Gini entre la mayor parte de los países europeos y los pertenecientes a otras áreas. Los estándares europeos en términos de indicadores de desigualdad y pobreza, aun con importantes diferencias, suelen ubicarse entre los más bajos del mundo, con índices de desigualdad, medidos a partir del índice de Gini, que, como se expresa en el gráfico 9, se sitúan entre el 0,23 y el 0,35 en el entorno del año 2005, con carácter general. El valor medio de la UE resulta inferior en varias décimas de punto al índice medio correspondiente a la OCDE (0,31).

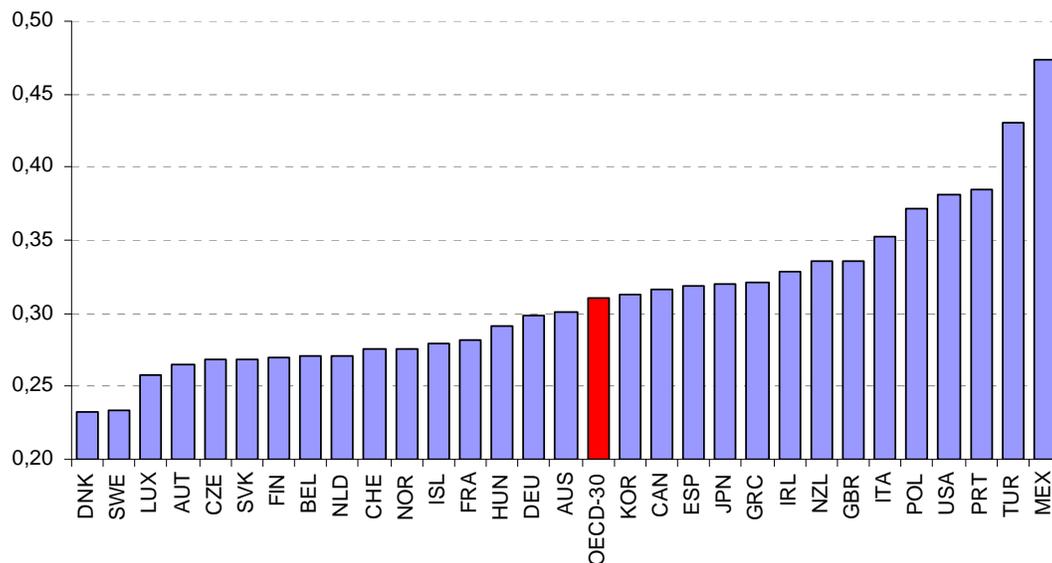
Los resultados obtenidos cuando se utilizan indicadores de distancia¹⁹, como los que se recogen en el gráfico 10, son muy similares, como se puede comprobar en dicho cuadro. El índice utilizado es el que resulta de comparar la renta media equivalente de la centila 80ª con respecto a la renta media de la 20ª centila.

Incluso tras las últimas incorporaciones de nuevos países en el seno de la Unión Europea, los indicadores de desigualdad mantienen una cierta homogeneidad,²⁰ dentro del rango citado. Así, por ejemplo, en países como Grecia o Portugal, los ingresos de quienes se ubican en la centila superior, serían más de 6 veces mayores que los obtenidos por quienes se encuentran en el entorno de la centila 20ª. Según los datos manejados, Rumania sería el caso más extremo de desigualdad según el índice de distancia que utilizamos. En el otro extremo se situarían algunos de los países de la antigua órbita socialista y los países nórdicos, con índices situados en el entorno de los 3 puntos de distancia.

¹⁹ Los indicadores de desigualdad que se suelen emplear en los análisis empíricos son múltiples y diversos. En el texto, ofrecemos dos de los más utilizados. El índice de Gini, expresión numérica de la curva de Lorenz en relación a la recta de equidistribución; y los indicadores de distancia, más intuitivos, que expresan la distancia que existe entre las retribuciones de sujetos ubicados en las zonas altas de la distribución y las que obtienen individuos situados en un lugar inferior de la escala de dicha distribución de ingresos.

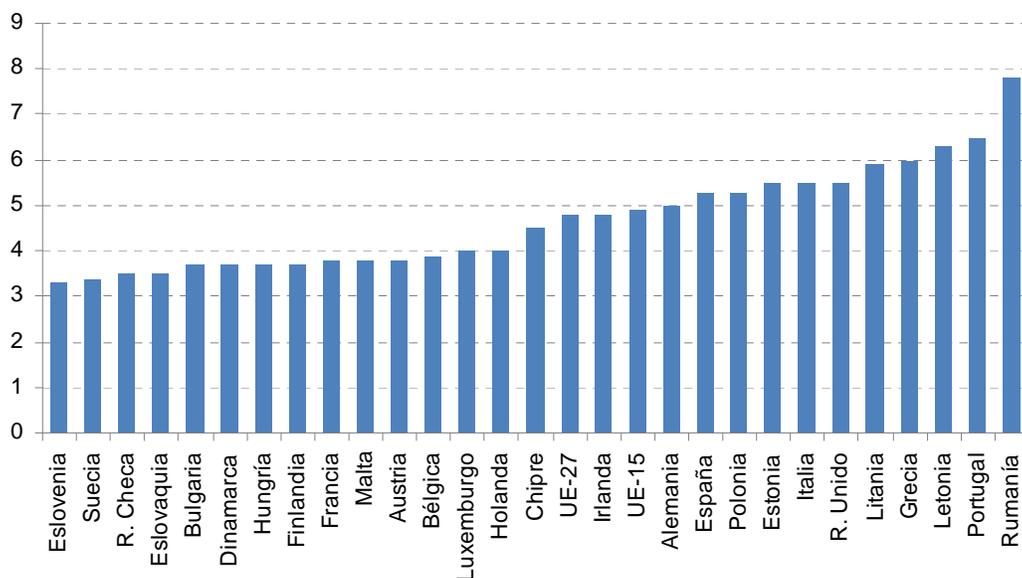
²⁰ Véase EUROSTAT (2008).

Gráfico 9
INDICADORES DE DESIGUALDAD (ÍNDICES DE GINI) EN LA OCDE EN EL ENTORNO DE 2005



Fuente: OCDE (2009) Encuestas de distribución de ingresos

Gráfico 10
INDICADORES DE DESIGUALDAD: DISTANCIA ENTRE LOS QUINTILES DE SUPERIOR E INFERIOR NIVEL DE RENTA (2007)

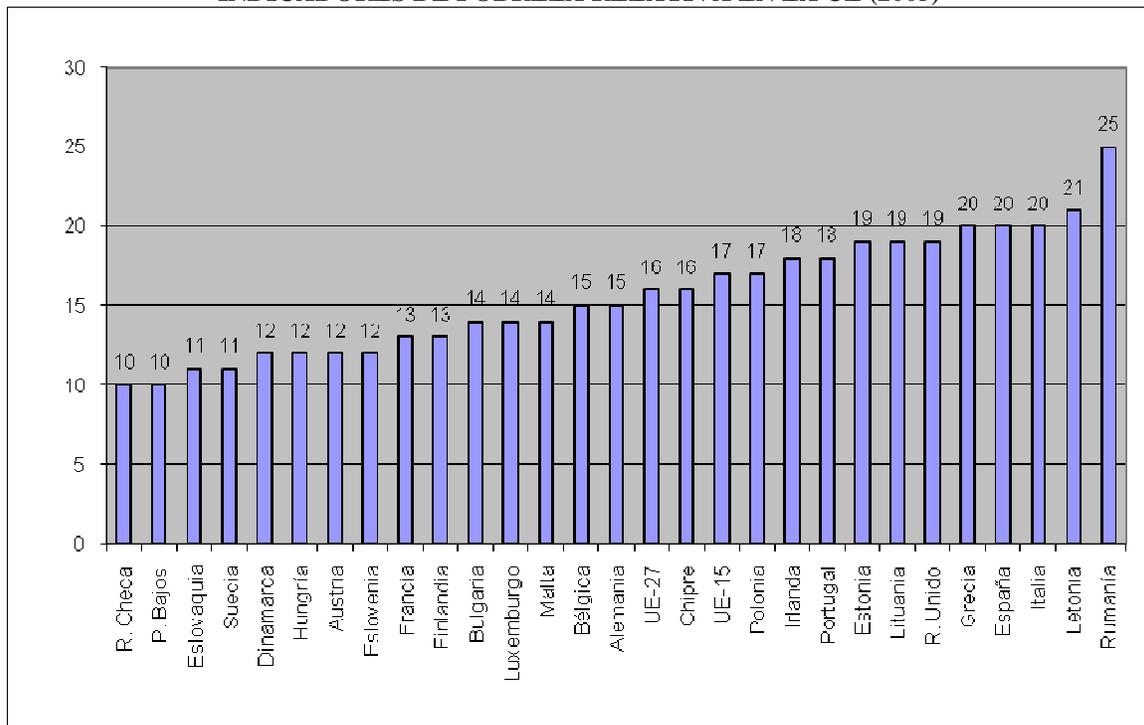


Fuente: EUROSTAT, a partir de los datos de la ECV (Encuesta de Condiciones de Vida)

Algo similar se puede decir de los índices de pobreza. Los datos de pobreza absoluta son normalmente muy bajos en la Unión Europea y, como se puede comprobar en la información del gráfico 11, los índices de pobreza relativa en Europa se sitúan entre el 10 y, si exceptuamos de

nuevo el caso de Rumania, el 20% de la población²¹. Esto no quiere decir, como es obvio, que no existan problemas de pobreza o de exclusión entre los países que integran la Unión Europea. Sin duda los hay; pero todo parece indicar que sus características son diferentes de las predominantes entre los países americanos. Hay que recordar además, que para hacer las comparaciones, empleamos indicadores cuantitativos de renta, que sólo nos ofrecen una manifestación parcial de los problemas. Es extraordinariamente simplificador intentar describir un problema multidimensional como es la pobreza (y, desde luego, la desigualdad) a partir de índices cuantitativos simples basados en el nivel de renta²², aunque se justifique su uso a efectos de comparar situaciones y medir la evolución de estos fenómenos a lo largo del tiempo.

Gráfico 11
INDICADORES DE POBREZA RELATIVA EN LA UE (2005)



Fuente: EUROSTAT (2009), a partir de la ECV.

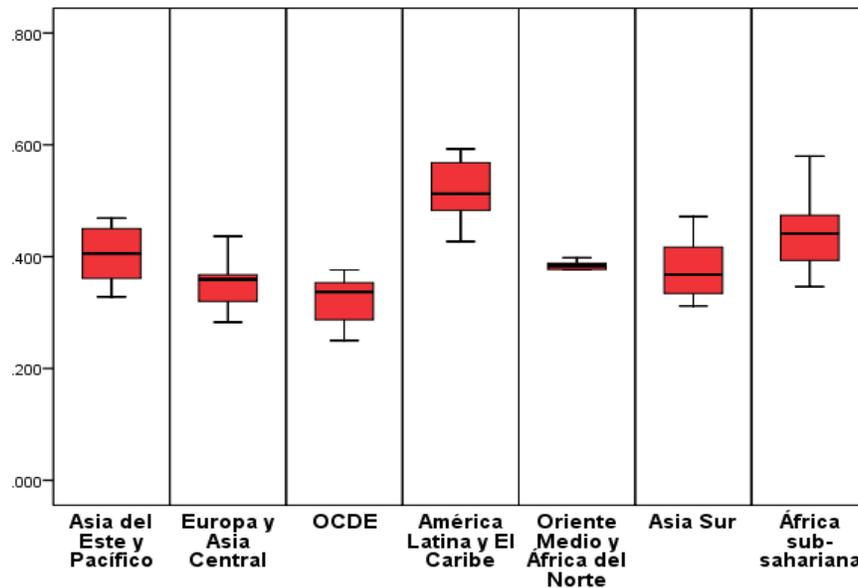
Por el contrario, en América Latina existen serios problemas de desigualdad y pobreza como, a través de diversas variables, no siempre coincidentes con las utilizadas en Europa o en el marco de la OCDE, muestran los gráficos siguientes. En términos de la distribución personal del ingreso, América Latina presenta un nivel de desigualdad que es sustancialmente más alto que en

²¹ Debe recordarse que los índices de pobreza relativa, los más utilizados en Europa, recogen a aquella parte de la población que se aleja de los estándares medios de ingresos en una cierta proporción. En Europa, el indicador más extendido es el que se obtiene a partir de un umbral fijado en el 60% de la renta mediana equivalente. En realidad este índice no responde al concepto más intuitivo de pobreza, entendida como falta de medios para atender necesidades vitales, sino que más bien es un indicador indirecto de desigualdad o de exclusión. Como en el caso de la desigualdad, también aquí los índices utilizados pueden ser diferentes y tener características diversas.

²² Para completar la información de los índices cuantitativos simples, existen muchas alternativas de interés, como por ejemplo, los índices de privación (que quieren medir la parte de la población que no disfruta de bienes de consumo duradero que están generalizados en la sociedad de que se trate), o los índices de exclusión (que pueden admitir un elevado número de variables).

otras regiones del mundo. Así se puede comprobar en el gráfico 12, en el que América Latina y el Caribe aparece como la zona del mundo en la que se dan los estándares más elevados de desigualdad, con un coeficiente de Gini medio de 0.53, mayor aún que el registrado en África Subsahariana. La importante desigualdad que muestran los diferentes indicadores se ha convertido en una característica crónica de la región que, además de generar volúmenes significativos de población excluida, se convierte en un serio “hándicap” para dar respuesta a los importantes problemas de inestabilidad social que se plantean en gran parte de los países de la región.

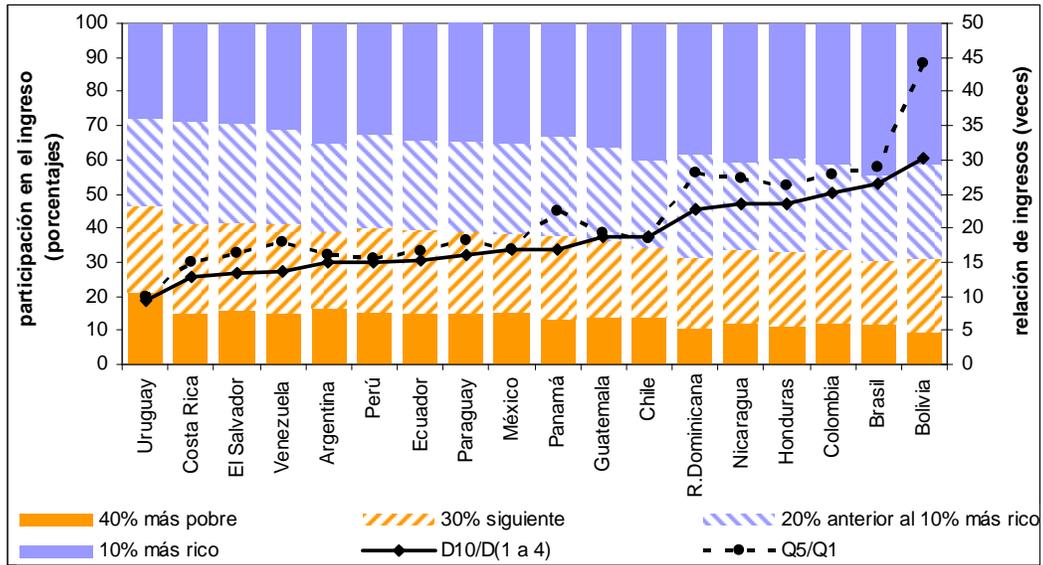
Gráfico 12
COEFICIENTES DE GINI POR GRUPOS DE PAÍSES, 2000/2007
(Concentración del ingreso per cápita, por deciles)



Fuente: CEPAL sobre la base de World Bank, World Development Indicators 2007.

Es importante tener en cuenta un rasgo distintivo de la desigualdad en la región: la elevada fracción del ingreso que capta el estrato más alto (el 10% de mayor nivel de renta), como se expresa en el gráfico 13. En efecto, el estrato conformado por el 40% de los hogares más pobres recibe en promedio un 15% del ingreso total. Este indicador alcanza sus valores más bajos en Honduras, Bolivia y la República Dominicana, donde no excede el 11%. En contraste, el 10% más rico de los hogares concentra en promedio el 35% de los ingresos totales. Esta característica se enfrenta a la evidencia, como se presentó previamente, de una estructura tributaria muy débil en lo que se refiere a impuestos que pretendan hacer efectivo el principio de capacidad de pago.

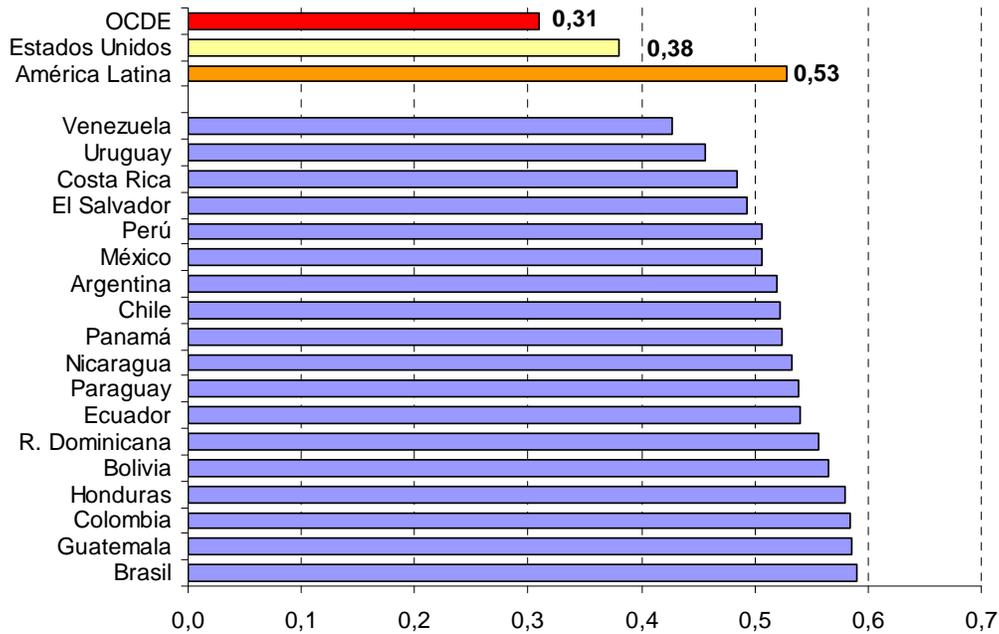
Gráfico 13
ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR DECILES



Fuente: CEPAL (2006)

El coeficiente de Gini medio de 0.53 que caracteriza a la región esconde grandes diferencias entre países: de hecho hay países que presentan un coeficiente de Gini cercano al 0.6 como ocurre con Brasil, Guatemala, Colombia y Honduras.

Gráfico 14
ÍNDICES DE DESIGUALDAD DE GINI EN LA OCDE Y EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
 2003-2007

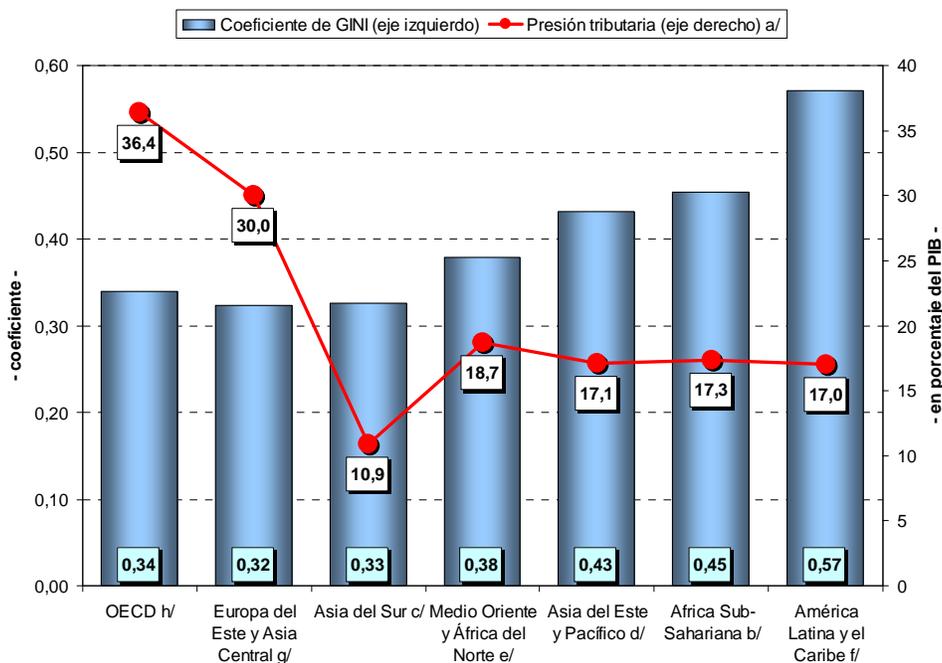


Fuente: CEPAL Y OCDE.

La información recogida en el gráfico 14, confirma la situación de grave desigualdad en la región, especialmente si la comparamos con otras áreas del mundo. La totalidad de los países americanos tienen un índice de Gini superior al 0,4, y en la mayoría de ellos el indicador se eleva por encima del 0,5, lo que contrasta con los indicadores de los países europeos antes comentados, situados, en su mayoría, entre el 0,25 y el 0,3.

Como se observa en el gráfico 15, donde se combina información correspondiente a datos tributarios y de distribución de ingresos, en AL se registra la peor combinación entre desigualdad y ausencia de recursos tributarios para financiar las políticas públicas necesarias para atender las graves situaciones de desigualdad mencionadas. Todo parece indicar que habría una clara relación entre el peso de la presencia del sector público, aquí recogido a través del indicador de presión tributaria, y los índices de desigualdad.

Gráfico 15
DESIGUALDAD Y PRESION TRIBUTARIA POR REGIONES



Fuente: CEPAL (2006), p. 24 y Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007).

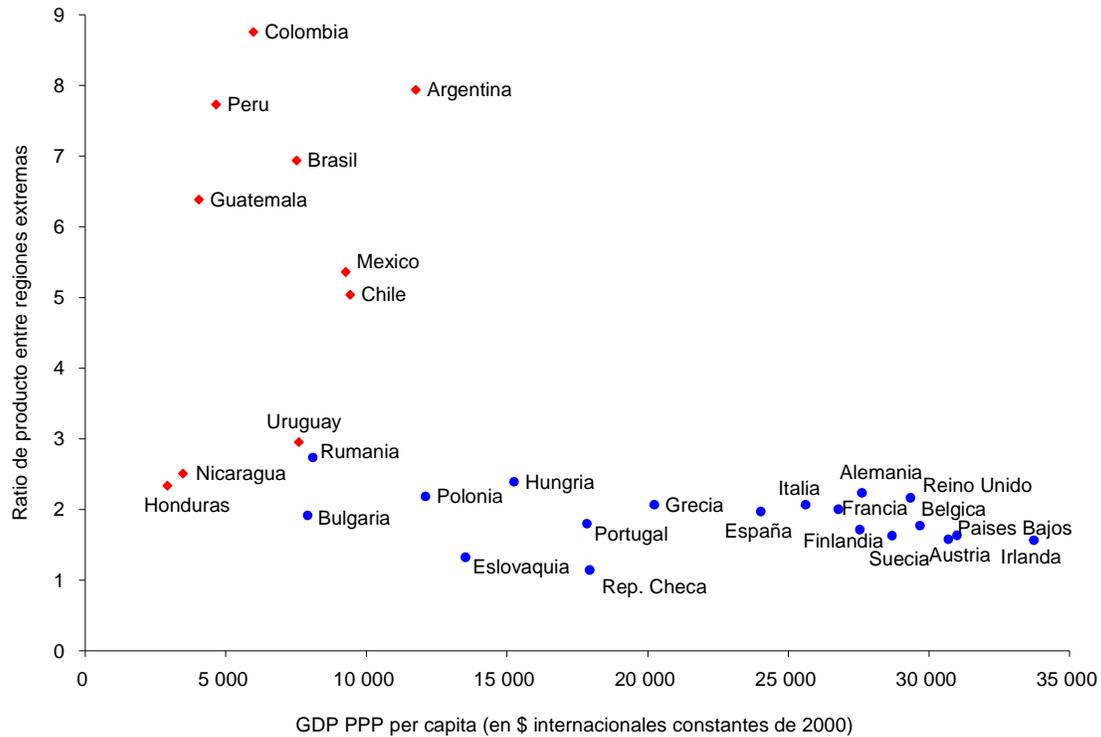
a. Promedio simple regional a partir del dato de presión tributaria más reciente de cada país en el período 1999-2005. La prioridad en la cobertura fue gobierno general; en su defecto, la información provino del gobierno central; b. 20 países; c. 7 países; d. 14 países; e. 10 países; f. 19 países; g. 22 países; h. 24 países.

Una dimensión adicional y de especial interés a los efectos del diseño de políticas públicas descentralizadas y su financiamiento es la consideración del grado de desigualdad territorial. A diferencia de lo que sucede en Europa y en regiones de mayor grado de desarrollo, América Latina presenta elevadas brechas de desarrollo entre regiones de un mismo país, lo que demanda una atención especial. En el gráfico 16 se observa la relación entre ese indicador y el PBI per cápita para países europeos y latinoamericanos. A excepción de los países centroamericanos de menor territorio y Uruguay (país con mejores indicadores de equidad, y de organización marcadamente unitaria), las brechas entre jurisdicciones ricas y pobres son muy

fuertes y superiores a cualquier caso europeo. Ello estaría indicando la complejidad de la tarea de mejorar la equidad en la región y de hacerlo mediante políticas descentralizadas.

Gráfico 16

RELACIÓN BRECHAS DE PBI PER CÁPITA Y PBI PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EN COMPARACIÓN CON EL RESTO DEL MUNDO



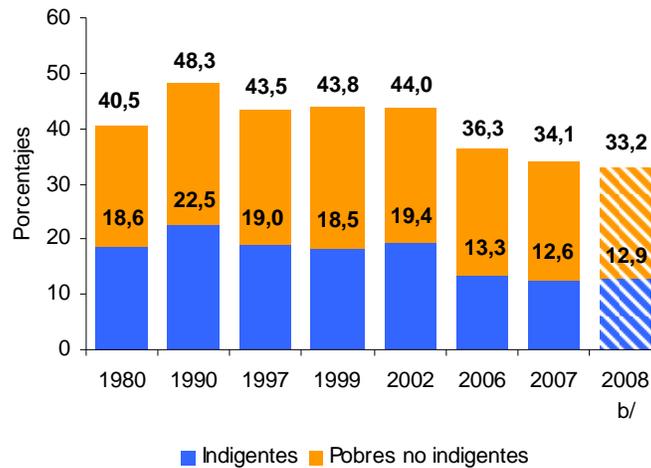
Fuente: Cetrángolo (2007).

En relación con los datos de pobreza, conviene recordar que los indicadores utilizados son diferentes a los que se emplean en el área europea. En América Latina los índices que se suelen emplear no son los de pobreza relativa que se utilizan para referirnos al caso europeo. A diferencia de los indicadores relativos, en zonas en las que la pobreza tienen una mayor incidencia, se utilizan bien indicadores de pobreza absoluta (incapacidad de cubrir un mínimo de necesidades básicas para la subsistencia),²³ o bien los indicadores empleados por el Banco Mundial de disponibilidad de un mínimo de recursos monetarios por persona y día.²⁴

²³ El enfoque utilizado por la CEPAL para estimar la pobreza en su Panorama Social de América Latina consiste en clasificar a una persona como pobre cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza”. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del “costo de las necesidades básicas insatisfechas” (Panorama Social de América Latina 2008). Se trata, en definitiva de un indicador de pobreza absoluta.

²⁴ El Banco Mundial, a los efectos de disponer de una medida de pobreza absoluta comparable, en 1991 estimó una línea internacional de pobreza equivalente a 1 dólar PPA diario a precios de 1985. En 2000, la línea fue recalculada a precios de 1993 y se fijó en 1.08 dólares PPA. En su actualización del 2005, el nuevo umbral propuesto es de 1.25 dólares PPA diario.

Gráfico 17
SITUACIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).
b Proyecciones.

En el Panorama Social de América Latina, de CEPAL (2008c), se presentan las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, que indican que en 2007 un 34,1% de la población se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia abarcaba a un 12,6% de la población. Así, el total de pobres alcanzaba los 184 millones de personas, de las cuales 68 millones eran indigentes. En el mismo documento también se señala que los datos de 2007 dan cuenta de una tendencia descendente de la pobreza y la indigencia desde 2002. Según esta información, las tasas de pobreza e indigencia habrían disminuido un 9.9 y un 6.8% respecto a las existentes en el año 2002.

4. Tendencias de las reformas fiscales²⁵

Las preguntas a las que querríamos responder en este punto se refieren a las tendencias que se observan en Europa (OCDE) y en América Latina de los procesos de reforma fiscal, señalando posibles diferencias y apuntando la importancia asignada a la equidad en tales reformas. Las tendencias a las que nos vamos a referir son las que se observan a lo largo de los últimos 20 o 25 años. Eso implica que sólo se hará alguna mención menor a la situación actual y a los cambios

²⁵ Es complicado hablar sobre las reformas producidas por el lado de los gastos a lo largo de los últimos años porque ello implicaría aludir a las diversas manifestaciones de la acción pública. En Europa, quizás el marco en donde más claramente se han dado manifestaciones del estado de bienestar, en los últimos 20 años se vivieron diversos procesos de privatización, de forma desigual entre países, aunque en general, con reformas parciales acomodaticias. Sin embargo, predomina un escenario en el que se defienden importantes derechos sociales: sistemas de seguridad social basados en el criterio de reparto y universalización de los servicios fundamentales del estado de bienestar. A partir de ahora, sin embargo, centraremos nuestra atención en las reformas tributarias, necesarias en todo caso, para financiar los bienes y servicios públicos mencionados.

fiscales que se estarían produciendo a consecuencia de la situación de crisis económica en la que estamos viviendo²⁶.

Desde mediados de los años ochenta, en el marco de los países de la OCDE, las reformas fiscales, en opinión de J. Owens (2007) se han orientado a conseguir los siguientes objetivos: por un lado, procurar sistemas fiscales más justos, basados en el principio de equidad en su doble significado (horizontal y vertical), así como mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, tecnificando y mejorando los programas de lucha contra el fraude y facilitando al máximo el cumplimiento voluntario de dichas obligaciones. Es preciso reconocer, sin embargo, que las dificultades que se señalaban en los apartados anteriores, en relación con el impuesto sobre la renta de las personas físicas, han limitado el campo de aplicación del principio de equidad vertical.

A pesar de que en la mayoría de los países de la OCDE, los impuestos sobre la renta personal son formalmente progresivos, la creciente dificultad para gravar el ahorro, las rentas de profesionales, artistas y trabajadores de alta cualificación, así como para controlar las ganancias de los perceptores de ingresos elevados, han significado, en cierto modo, un cuestionamiento del valor de los impuestos directos para asegurar la equidad.

Por otro lado, desde un punto de vista social, suelen preocupar más las cuestiones relacionadas con la equidad horizontal, es decir, las que tienen que ver con las comparaciones que los ciudadanos hacen con quienes viven junto a ellos, en parecidas circunstancias. Y, desde esa perspectiva, también la imposición directa presenta serios problemas, porque no tributan igual las rentas salariales que las empresariales, los que perciben los rentistas o los trabajadores autónomos.

Un segundo objetivo perseguido por las diversas reformas fiscales en el marco de la OCDE ha sido el de conseguir un sistema fiscal eficiente y competitivo, especialmente necesario en un contexto de creciente globalización. Se trataba de promocionar entornos fiscales competitivos y flexibles, capaces de incentivar el trabajo, el ahorro y la inversión. Este es un objetivo cada vez más defendido por los procesos más modernos de reforma fiscal. En cierto modo, la defensa de este objetivo puede chocar en ocasiones con el anterior, al hacer explícito el “trade off” entre eficiencia y equidad, cuestión tradicional en el ámbito de la economía.

En realidad, las relaciones entre eficiencia y equidad no son claras. En ocasiones pueden entrar en conflicto (bajar la imposición a las rentas altas puede servir para estimular el ahorro y las posibilidades de inversión, pero también implica un coste en términos de equidad vertical) y en otras, pueden aparecer como objetivos complementarios (“una sociedad que desperdicia recursos escasos mientras algunos individuos no pueden cubrir sus necesidades básicas no es, desde luego una sociedad justa” -Casalmiglia, 1993-). En todo caso, parece necesario no plantear la cuestión en términos puramente contradictorios. Se trata de dos cuestiones estrechamente relacionadas que deben ser consideradas de forma integrada²⁷. Como señalaba el profesor Musgrave, por otra parte,

²⁶ El profesor Fuentes Quintana aludía a la necesidad de diferenciar entre las reformas ocultas y las reformas explícitas. Las primeras son las que se producen de manera gradual, muchas veces con ocasión de los procesos de debate y aprobación de los presupuestos cada ejercicio económico. Aunque apenas perceptibles, pueden dar lugar a cambios sustanciales de los sistemas tributarios. Ver, E. Fuentes (1985)

²⁷ Como señalaba A. Sen en el año 2002, “Even though the interrelation between efficiency and equity is often acknowledged, the focus of that recognition has tended to come mostly in the context of pointing out that the pursuit of equity may quite often hamper efficiency, through a variety of contrary effects, in particular the erosion of incentives. This is certainly an important consideration in many situations and must receive its due, but it is also worth pointing out that the connections may be far more complex than that. In fact, paying attention to equity may, in many circumstances, help to promote of efficiency

casi todas las medidas de política económica tienen consecuencias distributivas, por lo que la consideración de la equidad, incluso cuando se pone el acento en conseguir mayor competitividad y eficiencia, es un factor importante, que no debe ser menospreciado.

El otro gran objetivo de las reformas fiscales es el de la sencillez o la simplificación de las obligaciones tributarias. Es necesario que los sistemas tributarios no supongan un coste muy elevado para los ciudadanos. En ese sentido, deben disminuirse al máximo los costes de cumplimiento, pero también los costes administrativos derivados de la gestión del sistema tributario. En ocasiones puede ocurrir que se den también contradicciones a la hora de pretender disminuir ambos tipos de coste. Si queremos hacer más fácil el cumplimiento de las obligaciones a los contribuyentes, deberemos mejorar las técnicas de gestión, aumentar los medios de la administración tributaria, en definitiva, al menos a corto plazo, incrementar los gastos.

Por otro lado, la preocupación por la simplificación puede chocar con el principio de equidad, al menos en una de sus vertientes como es la generalidad. La idea de generalidad es consustancial a una filosofía de funcionamiento de la sociedad basada en el concepto de ciudadanía. Es imposible conseguir un auténtico estatus de ciudadano si no se participa en el funcionamiento de la sociedad disfrutando de los beneficios de la vida en común, pero también colaborando en la cobertura y financiación de los bienes y servicios públicos. La exoneración de impuestos, justificada desde postulados de simplificación (y, en ocasiones, también desde el principio de equidad) puede ser así una vía de exclusión social que debería ser evitada.

Por último, en opinión de Owens, hay que asegurar una recaudación suficiente. Como ya hemos dicho, se trata de un concepto cargado de connotaciones relativas: ¿Suficiencia para qué? ¿Son claros los tipos, cantidades y calidad de los servicios que se suministran? En otros términos, el principio de suficiencia nos lleva directamente a las cuestiones del gasto público.

Las reformas de los últimos años en el marco de la OCDE y, en general, en Europa, se han caracterizado por la disminución de los tipos nominales en los impuestos sobre la renta (personal y societario), y una tendencia a la eliminación o la rebaja de los gastos tributarios en general, especialmente en el campo de la imposición directa, procurando así que se compensaran ambas medidas, de modo que no se han producido cambios sustanciales en los niveles recaudatorios de estos tributos.

Entre 1985 y 2005, los datos que ofrece la OCDE ponen de manifiesto una pequeña disminución en el total de los ingresos fiscales, del impuesto personal sobre la renta, una gran estabilidad de la imposición sobre personas jurídicas y, por el contrario, el aumento del peso de la imposición sobre el valor agregado y de las cotizaciones sociales, recurso empleado para financiar las pensiones de la seguridad social (y en algunos países, también los servicios de salud)²⁸.

Las tasas impositivas de los impuestos sobre la renta (personal y societaria) vienen mostrando una caída continuada en Europa desde la segunda mitad de la década de los años noventa, intensificada en los últimos años. Así, por ejemplo, Alemania disminuyó significativamente la tasa aplicable en el impuesto de sociedades en 2008 hasta el 29,8%, Italia lo rebajó hasta el 31,4% y España, tras la última reforma fiscal, lo dejaría en el 30%. El tipo medio en la Unión es del 23,5%, aunque de nuevo en el caso de la UE 15 es mayor (tres puntos

(rather than hindering it), because people's behavior may be dependent on their sense of fairness and their reading as to whether others are behaving fairly."

²⁸ Ver Owens (2007). Otras cuestiones relacionadas con las tendencias y cambios de figuras concretas serán objeto de tratamiento en otro epígrafe.

superior). Una vez más conviene recordar que las variaciones de tasas dentro de la Europa ampliada son muy grandes: Desde un valor mínimo del 10% en Bulgaria y Chipre, hasta un máximo del 35% en Malta. En todo caso, ningún país hasta fechas recientes, había reducido la alícuota del impuesto sobre sociedades.

Algo similar ha ocurrido con las tasas aplicables en el impuesto personal sobre la renta. Aunque las tasas marginales máximas son elevadas (el valor medio de la tasa superior se sitúa alrededor del 38,5%, en los últimos años) se observa una tendencia clara a la disminución de las tasas en la casi totalidad de los países.

Las dificultades para aplicar impuestos tradicionales sobre la renta, que pretenden gravar la totalidad de los ingresos recibidos por los sujetos pasivos y aplicar criterios rigurosos de progresividad, en un contexto de creciente globalización y movilidad de bienes y factores productivos, ha llevado a los países a aplanar las estructuras tarifarias de sus impuestos personales, a rebajar las tasas, procurando al mismo tiempo recortar los gastos tributarios en el ámbito de la imposición directa. Estos problemas han llevado a un creciente número de países a adoptar reformas tributarias más radicales, a través de fórmulas tipo “flat tax” o impuestos duales, caracterizados por dar un tratamiento especial a las rentas de capital respecto a otras fuentes de renta. En este caso, todo parece indicar que los argumentos de eficiencia (mantener el ahorro interior y atraer el exterior en un marco de fuerte competencia fiscal) han prevalecido frente a criterios de equidad u otras consideraciones.

Los datos sobre las tasas impositivas implícitas sobre el consumo²⁹, confirman que los impuestos sobre el consumo han mantenido una tendencia creciente en Europa al menos desde el año 2001. En ese período, la tasa media ha crecido alrededor de un punto y medio. En parte, este crecimiento puede explicarse por la adaptación al alza de los impuestos específicos sobre el consumo que los nuevos miembros debieron efectuar como consecuencia de su integración en la Unión Europea y la necesidad de ajustar sus sistemas tributarios a sus estándares mínimos. Sin embargo, otros países han elevado estos impuestos, como Alemania, que incrementó en tres puntos su tasa del IVA en 2007. Los impuestos sobre energía, alcohol y tabaco tienen cierta relevancia en la explicación de los ingresos recaudados por impuestos al consumo (10%). Los otros elementos que explican el crecimiento de las tasas implícitas son los cambios en el tipo estándar de IVA y en el componente IVA del tipo impositivo implícito sobre el consumo.

Debe señalarse, en todo caso, que existen diferencias importantes entre los países en términos de reducciones en las bases imponibles y/o disminuciones en las tasas aplicadas que provocan cambios de hasta 10 puntos en la TII.

En relación con los impuestos obtenidos del trabajo, a pesar del amplio consenso a favor de su disminución, parece muy difícil conseguirlo. Aunque la presión fiscal sobre el trabajo cayó desde los máximos alcanzados en el año 2000, desde el 2005 hasta 2008 se observó una ralentización de dicha caída. En general, la imposición sobre el trabajo es mucho más alta en la UE que en otras economías industrializadas, en buena parte debido a la importancia que tienen las cotizaciones sociales, que claramente pesan más en la imposición sobre el trabajo que el impuesto sobre la renta. En el año 2006 se estimaba que dos terceras partes de la TII sobre el trabajo provenían de los costes laborales no salariales pagados por empleados y empleadores.

²⁹ La tasa impositiva implícita (TII) que elabora EUROSTAT, se define para cada función económica (consumo, trabajo, capital), como la relación de los ingresos impositivos totales de la categoría de que se trate respecto a una “proxy” de la base potencial, obtenida a partir de las cuentas de producción y renta de la contabilidad nacional.

Por lo que se refiere a la tributación sobre el capital, a pesar de la disminución de tipos en el impuesto sobre sociedades, los ingresos por este concepto han venido creciendo, al menos desde el año 2003. Como antes se señalaba, incluso desde mediados de los años noventa, cuando se generalizó la tendencia a recortar tipos en el impuesto de sociedades, no se ha producido una disminución significativa en la renta obtenida de estos impuestos.

Parece que una posible explicación del comportamiento señalado es el ciclo económico, al que la TII sobre el capital es mucho más sensible; otra posible causa de la contradicción entre recorte de tasas y mantenimiento de ingresos de estos impuestos tiene que ver con las medidas ya mencionadas de ampliación de las bases, fundamentalmente por la vía de limitación (eliminación en muchos casos) de los gastos tributarios y exoneraciones fiscales. Una tercera explicación se relaciona por la transformación de sociedades de un cierto número de actividades económicas ante las ventajas, en términos de tasas, del impuesto de sociedades respecto del impuesto sobre la renta.

De nuevo hay que recordar que las diferencias en TII sobre el capital entre los países de la UE 27 son muy elevadas, alcanzando más de 30 puntos de TII entre los países con tasa más alta (Irlanda en 2006) y los que la tienen más baja (Estonia). No hay que perder de vista, por otro lado, que en la imposición sobre el capital se tienen en cuenta, además del impuesto sobre sociedades, los que gravan la renta del capital y de los negocios, además de los tributos sobre la riqueza o sobre los stocks de capital. Así, por ejemplo, en Francia la recaudación por el último tipo de impuesto mencionado, suponía en el año 2006 un 60% más de ingresos que los obtenidos por el propio impuesto de sociedades.

En cuanto a la tributación de la energía y los impuestos medioambientales, puede decirse que, a pesar de las expectativas creadas a comienzos de los años noventa, no se han consolidado como una vía de aumento de la recaudación y combate contra el cambio climático³⁰. Aunque los impuestos medioambientales crecieron en los nuevos países de la UE para adaptarse a las pautas de la Unión, este tipo de tributación ha venido disminuyendo, al menos desde 1999. Una explicación de esta caída tiene que ver con el relativo éxito de otros instrumentos (como los mercados de emisiones de contaminación); otra, pone el acento en la necesidad de compensar el aumento de los precios de la energía con disminuciones impositivas en los tributos que afectan a la energía, singularmente el impuesto sobre hidrocarburos que, como es bien sabido, representa las tres cuartas partes de la recaudación de impuestos medioambientales.

Por lo que respecta al reparto de ingresos entre los diversos niveles de gobierno, la región muestra una elevada concentración de recursos en manos del gobierno central (59%) y la seguridad social (alrededor del 29%). Los gobiernos locales reciben el 11% y las instituciones de la Unión Europea, menos del 1% de los ingresos totales. Como es natural, de nuevo aquí las diferencias son cruciales entre los países de alta descentralización (Dinamarca, Suecia, Alemania, Bélgica y España), cuyos gobiernos estatales o locales reciben importantes participaciones en los ingresos totales y el resto de los miembros de la Unión, que tienen una presencia moderada de los gobiernos descentralizados en la obtención de ingresos. Con todo, al menos desde mediados de los años 90 se observa una tendencia creciente a una mayor descentralización en la práctica totalidad de los países que integran la UE³¹.

³⁰ Como es bien conocido, existe un importante “trade off” entre los dos objetivos mencionados. Si el impuesto es efectivo generará una disminución de la contaminación y, a medio plazo, eso debería materializarse en una caída de la recaudación. Una interesante revisión de las políticas aplicadas para evitar la contaminación puede verse en H. Rosen (2008), p.82 y ss.

³¹ Tal sería el caso de países como Italia o el Reino Unido, en donde los programas de “Devolution” están implicando un proceso de descentralización de competencias de una considerable importancia.

Por último, debe mencionarse cómo las reformas introducidas en los países que comentamos están implicando en general una disminución de la progresividad de los sistemas tributarios, a pesar de los intentos en muchos de ellos de proteger a los perceptores de ingresos bajos. Ello es en parte consecuencia de la presión competitiva internacional, la progresiva defiscalización de las rentas del capital y la adopción de sistemas alternativos de imposición sobre la renta (flat tax o impuestos duales) que, de algún modo, implican una disminución de la progresividad efectiva. La disminución de las tasas en los tributos sobre la renta personal (especialmente la tasa máxima), como es natural, genera los mismos efectos.

Si hubiera que concretar algunos elementos centrales de las estrategias de reforma fiscal que se han planteado en el seno de lo OCDE, habría que mencionar los siguientes puntos³². Por un lado, seleccionar la estructura tributaria adecuada, teniendo en cuenta los problemas actuales y la necesidad de disponer de sistemas equilibrados, con fuentes de recursos suficientes y compensadas, para buscar un adecuado balance entre impuestos sobre la renta, cotizaciones sociales e impuestos sobre bienes y servicios, característica de la mayoría de los países de la OCDE. Por otro lado, la posible reforma de la imposición sobre la renta personal, a la vista de sus dificultades pero sin renunciar a disponer de una fuente tributaria tan importante. Los modelos disponibles son tres: un impuesto progresivo de base amplia y tarifa más plana que la existente con anterioridad; un impuesto dual y un impuesto lineal tipo Flat Tax. Cada una de las alternativas tiene ventajas e inconvenientes y depende de todo un conjunto de factores diversos (económicos, políticos, técnicos e institucionales) que los distintos países opten por una u otra fórmula.

En tercer lugar, la simplificación se plantea como una demanda universal y necesaria que afecta al diseño del sistema tributario, de sus componentes y de su gestión. Owens (2007) señalaba que, por ejemplo, el flat tax podía ser un buen instrumento para aumentar la equidad horizontal y, sobre todo, para hacer más sencillo y transparente el pago del impuesto personal, siempre que se aplicara con carácter general y contemplara un mínimo personal exento adecuado.

Otro aspecto que debe destacarse es el que se refiere a la protección de los trabajadores de ingresos bajos por medio del sistema fiscal, en línea con el EITC estadounidense³³. Estos sistemas de incentivos al trabajo se han extendido en diversos países europeos y se justifican como un instrumento de crecimiento del empleo y de aumento de renta de los trabajadores con menores ingresos.

Una cuestión adicional tiene que ver con la necesidad de implementar la competitividad (tanto nacional como, sobre todo, internacional) de las empresas, a partir de instrumentos fiscales: disminución de las tasas del impuesto de sociedades, en un contexto de bases también amplias (con contados beneficios fiscales³⁴), con mecanismos adecuados de integración entre la imposición sobre sociedades y sobre personas físicas y con programas rigurosos para evitar las prácticas evasoras o los excesos de la planificación fiscal. En esa dirección, se observan también procesos de convergencia o se demandan medidas de armonización fiscal para permitir el juego de la competitividad empresarial en un mundo global³⁵.

³² Ver J. Owens (2007), pag. 15 y ss.

³³ Earned Income Tax Credit, deducción fiscal para incentivar la entrada o el mantenimiento en el mercado de trabajo de las personas de rentas bajas.

³⁴ Entre las pocas excepciones defendibles, hay que mencionar a los estímulos fiscales para incentivar las inversiones en I+D+i y en tecnologías de la información.

³⁵ En el marco de la Unión Europea, como consecuencia de la presión de las empresas, la Comisión comenzó a estudiar, ya hace unos años, la oportunidad de proceder a la armonización de la base común consolidada de las sociedades que trabajan en la Unión.

Por último, no pueden formularse propuestas de reforma que no tengan en cuenta el papel clave que desempeñan las administraciones tributarias. Las reformas impositivas suelen ir acompañadas de reformas de gestión tributaria que tengan en cuenta el necesario ajuste de las instituciones de administración, la definición de la estrategia operativa de las agencias, así como el peso relativo que deben tener los mecanismos y recursos de apoyo al cumplimiento voluntario respecto a los de control y persecución de la evasión y los comportamientos fraudulentos.

Si nos referimos al panorama latinoamericano, en el terreno de las políticas fiscales³⁶, se han introducido diversas reformas a lo largo de las últimas dos décadas. Por el lado de los ingresos, las reformas aplicadas a partir de fines de los años ochenta y durante los noventa tuvieron como objetivo explícito lograr un aumento en la recaudación a través de una simplificación de los tributos, buscando mayor neutralidad y persiguiendo una modernización del sistema tributario y de la administración tributaria³⁷. Deben diferenciarse estos objetivos de aquellos observados durante la década de los ochenta, donde las reformas constituyeron, en la mayor parte de los casos, una respuesta de política económica frente a los fuertes desequilibrios macroeconómicos y fiscales que experimentaron los países de la región durante ese período³⁸.

Con todo, la volatilidad macroeconómica que se registró en varios países durante los noventa, siguió de alguna manera marcando el ritmo de las reformas, ya fuera a través de la introducción de gravámenes de emergencia en los momentos de crisis, o a través del diseño de impuestos sobre los beneficios extraordinarios (“windfall taxes”) en los momentos de auge.

Los estructurales problemas de financiamiento que han registrado los países de América Latina³⁹ determinaron en gran parte que la búsqueda de solvencia haya seguido siendo el objetivo de las reformas, desplazando en importancia la búsqueda de equidad (ya sea horizontal o vertical) y la eficiencia. En relación con la evolución macroeconómica, la necesidad de financiamiento y su impacto sobre la equidad, debe tenerse especialmente en cuenta que durante las últimas dos décadas la mayor parte de los países de América Latina han logrado controlar los serios procesos inflacionarios de décadas anteriores y de esta manera sus sectores públicas han debido abandonar una fuente de financiamiento fácil pero sumamente inequitativa⁴⁰. La evaluación de las reformas

³⁶ Si bien este capítulo está centrado en las reformas tributarias, debe subrayarse que en las últimas dos décadas AL registró importantes reformas fiscales que pueden clasificarse en los siguientes puntos:

- La reducción de las funciones del sector público en la provisión de diversos bienes y servicios públicos, lo que incluyó la incorporación de capital privado en el desarrollo de las infraestructuras y en otros ámbitos propios de la acción pública (Lucioni, 2009).
- La aplicación de políticas de reasignación de potestades y competencias entre los niveles de gobierno, que suelen reconocerse bajo el denominador común de “descentralización”. Como resultado de este proceso, los gobiernos subnacionales desempeñan en la actualidad una función más importante en la gestión de los asuntos públicos (CEPAL, 2003).
- La reforma, en varios países de AL, del sistema de pensiones, introduciendo componentes de capitalización individual, de conformidad con una tendencia que inauguró Chile en 1981. Este tipo de reformas han tenido un efecto importante en las finanzas públicas de los distintos países (CEPAL, 2006).

³⁷ Véase Gómez Sabaini (2006).

³⁸ Véase Barris, Carciofi y Cetrángolo (1994).

³⁹ Para ilustrar el punto debe tenerse en cuenta que de los 1058 resultados observados desde 1950 a 2007 en los 19 países que componen la base de datos de la CEPAL, sólo en 198 oportunidades se registraron resultados fiscales positivos, lo que representa menos del 20% del total (Cetrángolo y Jiménez, 2009).

⁴⁰ Para una estimación del impacto distributivo del impuesto inflacionario véase Canavese, Hildegart Ahumada, Sanguinetti y Sosa Escudero, 1992.

y su impacto sobre la equidad y la distribución del ingreso no puede ser analizada sin tener en cuenta la práctica desaparición del “impuesto inflacionario”.

En cuanto al diseño de los principales tributos del sistema, se mantuvo la tendencia observada en años anteriores de una menor participación de los ingresos generados por el comercio exterior, cuya sustitución condujo a la rápida difusión y fortalecimiento del IVA en toda la región. En el campo de la imposición sobre la renta, junto a la escasa recaudación del impuesto personal y, en general, la falta de peso de este impuesto en el contexto de los sistemas tributarios latinoamericanos, debe resaltarse la mayor importancia de aquellos tributos que afectan a las personas jurídicas, en buena medida similar a la que tiene este impuesto en el marco de la OCDE y de la mayor parte de los países europeos. Otro factor relevante en la región viene dado, como ya se ha comentado, por los ingresos asociados a la explotación de recursos naturales, en gran medida responsables de la alta volatilidad de los ingresos públicos. Por último, deben mencionarse los llamados impuestos “heterodoxos”, surgidos ante la necesidad de obtener ingresos y las dificultades para hacerlo a partir de las fuentes tradicionales⁴¹. Adicionalmente, la necesidad de obtener recursos fiscales como medio para solventar las mayores demandas de gasto provenientes del proceso de universalización y madurez de los sistemas de seguridad social, dio lugar a la creación y aumento de los impuestos sobre el factor trabajo, así como a la asignación de recursos de rentas generales para complementar los mismos (CEPAL, 2006).

En términos más concretos, las principales tendencias de las reformas tributarias en la región han sido las siguientes:

- Tendencias a la generalización de la base imponible y aumento de la alícuota promedio del IVA, que pasó de 11.7% en 1994 a 14.7 % en el año 2007.
- Reducción de los impuestos selectivos al consumo, desapareciendo prácticamente los tributos sobre artículos suntuarios o de lujo preexistentes, y limitando la tributación de accisas a gravar el consumo de ciertos bienes y servicios con menor elasticidad como el tabaco, las bebidas alcohólicas y gaseosas, los combustibles y las telecomunicaciones.
- Reducción de los niveles de protección arancelaria y eliminación de los impuestos sobre las exportaciones, con la excepción de las retenciones en Argentina.
- Significativa disminución de las tasas máximas en el impuesto a la renta personal, que pasa de niveles promedio de 45-55% a mediados de la década del 80 a un entorno del 25-35% en la actualidad. Por otra parte, las tasas mínimas han registrado un aumento, pero menos significativo. Paralelamente, y a diferencia de lo observado en otras regiones, la imposición a la renta ha observado un proceso de achicamiento de su base imponible, mediante un proceso combinado de expansión de las exenciones e incentivos fiscales, importantes deducciones legales y baja imposición sobre las rentas financieras (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007).
- Pérdida de la importancia de los impuestos sobre la nómina salarial para financiar los sistemas de seguridad social, rasgo relacionado con la introducción de sistemas privados de seguridad social antes mencionado.
- Surgimiento de impuestos “heterodoxos” como aquéllos que gravan los débitos y créditos bancarios y los impuestos a las operaciones financieras.

⁴¹ Ver González (2009).

- Introducción de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes: de diecisiete países analizados (González 2006), catorce han implementado un régimen especial de tributación para los pequeños contribuyentes y tan sólo 3 no lo han hecho. No obstante, estos tres países aplican una exención al IVA en función de los montos de venta.

Adicionalmente, en términos de equidad horizontal debe tenerse en cuenta que los gastos tributarios han aumentado en la última década (Jiménez y Podestá, 2009a), si bien se han reducido si se los compara con los vigentes en los años setenta (González Cano , 2004). Si bien las metodologías utilizadas para su cálculo hacen difícil la comparación entre países, en general se observa en la región una alta utilización de este tipo de exenciones, que se elevan, desde alrededor del 2% del PIB en el caso de Argentina, Brasil y Perú hasta más de 5% del PIB en el caso de Chile, Guatemala y México, lo que se traduce en una pérdida de equidad horizontal, además de provocar una significativa erosión de sus bases tributarias⁴².

En lo que respecta al reparto de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno, la recaudación tributaria está aún altamente concentrada en los niveles centrales de gobierno.

De acuerdo con Jiménez y Podestá (2009b), en los países más descentralizados, los gobiernos centrales obtienen cerca del 80% del total de la recaudación tributaria del país, salvo en Brasil, en donde los estados y municipios recaudan alrededor de un tercio del total. Esta singularidad se debe principalmente a que los ingresos aportados por el impuesto sobre la circulación de mercaderías y prestación de servicios (ICMS) es competencia de los estados y del distrito federal. La tendencia a la concentración de la recaudación en el centro se profundiza en aquellos países más centralizados como Chile, Costa Rica y Ecuador, donde los gobiernos subnacionales recaudan menos del 6% del total. En el caso de México, pese a ser un país federal, la recaudación tributaria está centralizada en el gobierno federal, y los estados y municipios del país apenas aportan el 4% de los impuestos recaudados.

En definitiva, la región ha registrado en las últimas décadas profundos cambios en su estructura tributaria. No obstante, estos cambios no han conseguido alcanzar un nivel sostenible de carga tributaria que permita financiar una adecuada provisión de gasto público, ni han logrado consensuar el reparto de esta carga, ya sea entre los distintos estratos sociales como entre los diferentes niveles de gobierno.

Adicionalmente, no existe un consenso en la región sobre la agenda de reformas futuras a seguir. Como subraya Gómez Sabaini (2005) "...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 afectar 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".

⁴² Con respecto a su evolución, en general se aprecia que la mayoría de los países han incrementado las renuncias tributarias en el período 2007-2008 respecto de años anteriores. Los países que muestran más incrementos son Brasil y México, donde los gastos tributarios aumentaron alrededor de un punto del PIB en la última década. En Chile y Guatemala el crecimiento fue algo menor, cercano a medio punto del producto. En el resto de los países para los que se cuenta con información, los gastos tributarios sólo aumentaron marginalmente en los últimos años.

En síntesis, el análisis de la evolución pasada revela que, ciertamente, en América Latina se han registrado avances en materia tributaria, tanto a nivel de ingresos públicos como en la estructura pertinente. Sin embargo, para lograr estos avances, centrados en el IVA y en la concentración de los gravámenes, se hizo más hincapié en los criterios de solvencia y eficiencia económica que en los aspectos distributivos y las políticas compensatorias.

5. Instrumentos para corregir la desigualdad y garantizar la equidad

5.1. Consideraciones generales: ¿Qué tipos de instrumentos?

Hacer efectivo el principio de equidad en la actuación del sector público reviste especiales dificultades, en la medida en que se hace preciso llenar de contenido conceptual las ideas de igualdad o desigualdad de tratos o circunstancias, además de valorar la medida en que se espera que el sistema fiscal contribuya a la consecución de unos objetivos redistributivos determinados.

Como ya hemos señalado, el sistema tributario sería un instrumento más, entre los empleados por el Sector Público en su actuación redistributiva, junto con los programas de gastos sociales y de transferencias, las políticas de rentas y la propia regulación del marco general de derechos de propiedad y de la competencia, debiendo ponderarse la cuantía o intensidad de su contribución en relación con la de tales programas o instrumentos alternativos.

Aunque aún son limitados los trabajos dedicados a estudiar el grado de progresividad y los efectos redistributivos de los diversos programas de gasto, e ingresos públicos, éstos han crecido de manera notoria a lo largo de los últimos años. Antes de dar cuenta de los estudios y datos disponibles sobre el efecto de la política fiscal sobre la distribución de la renta, efectuaremos un rápido repaso de los instrumentos y medios concretos de los que dispone el sector público para lograr el citado objetivo en el ámbito de la política fiscal.

En relación con los gastos, la estructura y composición de los bienes y servicios públicos es el factor clave de la política fiscal de cara a lograr una adecuada distribución de la renta. En este sentido, los efectos provocados por los componentes del gasto serán muy diferentes según se trate de prestaciones económicas (universales o focalizadas), gastos en bienes divisibles (como la educación o la salud), o gastos en bienes indivisibles (como la administración pública, la seguridad y la defensa o la representación diplomática).

Conviene recordar que el último tipo de bienes mencionado afecta también a la equidad. Sin estabilidad social y seguridad es inviable la actividad económica y resulta muy complejo pretender incidir sobre la distribución de la renta a través de medidas de política fiscal. Por otro lado, como es bien conocido, las situaciones de grave desigualdad son causa de muchos problemas de inestabilidad social y quiebra de la seguridad. Así, una administración pública articulada y eficiente, o unas fuerzas de seguridad responsables, profesionales y bien estructuradas (y adecuadamente remuneradas), son prerequisites de cualquier política fiscal que pretenda ser eficaz.

Si nos centramos en el campo de la tributación, Si nos centramos en el campo de la tributación, los tres factores a tener en cuenta para evaluar el impacto distributivo de la política tributaria son el nivel de recaudación; la composición de la estructura tributaria y el grado de cumplimiento.

El nivel de recaudación permite al sector público capturar fondos para dedicarlos 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 la “distribución primaria”, es decir antes del proceso de impuestos y transferencias. Además, puede aumentar la capacidad redistributiva del Estado gracias a la provisión de mayores recursos; como señala 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”⁴³.

De acuerdo con su composición, 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 relación y peso relativo de los impuestos directos y de los indirectos, adquieren un papel central. Los sistemas fiscales más progresivos y con mayor capacidad redistributiva son los que se sustentan en un adecuado y articulado sistema de imposición directa y especialmente un buen impuesto sobre la renta personal. No en vano esta figura tributaria es la que mejor se adecúa al principio de capacidad de pago, como se comentaba con anterioridad. En todo caso, los efectos sobre la equidad de cualquier sistema tributario dependen decisivamente del diseño de las diversas figuras impositivas. Un impuesto progresivo adecuadamente diseñado puede conseguir resultados más claros sobre la distribución, del mismo modo que un cuidadoso diseño puede corregir en buena medida la regresividad de otras figuras.

Por último, se debe tener en cuenta el grado de cumplimiento. Sin este elemento –baja morosidad y evasión- ninguno de los dos pilares anteriores puede sostenerse. Disminuir la evasión significa disponer de mayores recursos para aumentar el gasto social y adicionalmente resulta indispensable para satisfacer los criterios de equidad, tanto horizontal como vertical, de la estructura tributaria.

El control de la evasión es por lo tanto un aspecto fundamental a tener en cuenta si se quiere mejorar la incidencia distributiva de los sistemas tributarios. En este sentido, el grado de equidad de un sistema dependerá también, como ya hemos señalado, del grado de generalidad de los gravámenes, así como de la distribución de la evasión entre los contribuyentes. En conexión con los puntos anteriores, otro factor clave es el papel de la administración tributaria para corregir y evitar la evasión, facilitar el pago de los tributos y, en su caso, discriminar entre los contribuyentes para impedir los abusos y corregir las principales desigualdades.

Los impuestos directos con mayor capacidad redistributiva (formalmente) son los tributos sobre la riqueza, los que afectan a las herencias y donaciones y el impuesto sobre la renta personal. Los primeros, sobre el mantenimiento y la transmisión de riqueza, suelen tener un peso bajo en la recaudación y con tendencia a disminuir en la gran mayoría de los países. Sin embargo, sabemos que la desigualdad de la riqueza es mayor que la que afecta a la renta. Habría motivos para su empleo desde la óptica de la equidad, sobre todo en un contexto de intensa competencia internacional que afecta especialmente a los impuestos de bases impositivas, más móviles.

En relación con la imposición sobre la renta, a pesar de las dificultades actuales⁴⁴ que ya han sido comentadas, varios argumentos justifican a nuestro juicio su mantenimiento y su conveniente adecuación, especialmente en América Latina. Por un lado, este tipo de tributación, tal como se emplea en algunos países de la OCDE tiene una importante capacidad recaudatoria; por

⁴³ Citado en Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2009).

⁴⁴ Ver V. Tanzi (2003).

otro, puede ser un buen instrumento para mejorar la distribución del ingreso además de permitir, mejor que otros instrumentos, la vinculación del sistema tributario con el concepto de ciudadanía y la visibilidad de las actuaciones públicas. Por último, donde está bien establecido, el impuesto personal sobre la renta también puede ser un instrumento eficiente de estabilización económica.

Pero nuestro objeto de atención es la equidad. En ese sentido, ¿Qué factores pueden incidir sobre la equidad en el impuesto personal sobre la renta? Habría que mencionar, entre otros, el grado de generalidad del impuesto, que se ve directamente afectado por la intensidad de la informalidad en cada sociedad y por la extensión de los comportamientos evasores⁴⁵; el número e importancia de las rentas no declaradas (como las vinculadas al trabajo doméstico o la renta imputada de la vivienda en propiedad); la extensión de la base imponible, la cuantía y grado de progresividad de las tasas impositivas y la amplitud y ubicación (en la base o en la cuota) de los mínimos personales y familiares; la modalidad de tratamiento de la unidad familiar; el sistema aplicado en los casos de acumulación de rentas; las diferencias de trato otorgado a las diversas fuentes de renta (ahorro, trabajo, asalariado o autónomo, rentas mixtas); la valoración de las rentas en especie y del autoconsumo realizado por los propios productores y sus familias; y las diversas minoraciones (exenciones, reducciones en la base, deducciones en cuota) establecidas en el impuesto.

Conviene recordar, en todo caso, que la progresividad de esta figura emblemática, y su capacidad redistributiva no depende sólo de la configuración de la alícuota, sino de un conjunto de elementos como los señalados, además de otros, como la inflación, que también generan importantes efectos redistributivos. La evolución de la sociedad, los cambios tecnológicos y los procesos de globalización han implicado importantes limitaciones sobre los elementos mencionados que afectan a la progresividad del tributo. Cada vez es más difícil mantener impuestos sintéticos sobre la renta con fuertes patrones de progresividad; cada vez es más difícil garantizar la equidad con la aplicación de los instrumentos tributarios tradicionales. ¿Cómo asegurar la aplicación efectiva de una alícuota muy progresiva? ¿Cómo evitar la competencia fiscal internacional en el ámbito de las rentas de capital o en el de los profesionales y artistas que perciben ingresos elevados? ¿Cómo evitar el trato discriminatorio de las rentas de trabajo en ese contexto?

Precisamente la existencia de todo ese conjunto de factores puede ayudar a explicar cómo en diferentes países se han ido adoptando fórmulas de imposición sobre la renta rompedoras con la visión tradicional, sintética y con tasas crecientes, hacia otras fórmulas tipo “flat tax” o impuestos duales. El cuadro 3 adjunto recoge la información sobre los países que han adoptado un sistema de flat tax a lo largo de los últimos años. Como se observa, estos países son en su mayoría ex integrantes de la URSS y por lo tanto sin una historia relevante en términos de imposición a la renta.

⁴⁵ Hay que reiterar el efecto negativo que la evasión genera sobre la equidad. Los tributos no pagados deben ser compensados con mayores contribuciones de otros sujetos y/o con disminuciones de gastos o prestaciones sociales, lo que afectará también a individuos particulares.

Cuadro 3
EL IMPUESTO LINEAL: ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

PAÍS	TASA APLICADA	AÑO INTROD.	PAÍS	TASA	AÑO INTROD.
ESTONIA	26%	1994	ESLOVAQUIA	19%	2004
LITUANIA	33%	1994	GEORGIA	12%	2005
LETONIA	25%	1995	RUMANÍA	16%	2005
RUSIA	13%	2001	KYRGIZISTAN	10%	2006
SERBIA	14%	2003	MACEDONIA	12%	2007
UCRANIA	13%	2004	ISLANDIA	35,7%	2007
IRAK	15%	2004			

Fuente: Comisión Europea (2008)

Por su parte, los impuestos duales se plantearon al final de los años noventa en los países nórdicos con la intención de dar un tratamiento especial a las rentas de capital ante la difícil situación económica que vivían estos países y la necesidad de dar respuesta a la creciente competencia fiscal internacional. En el modelo dual nórdico, el tipo fijo aplicado a las rentas de capital se situaba en el entorno del 30%, mientras que se mantenía una escala de tasas progresivas para el resto de las rentas⁴⁶.

5.2. ¿Cómo medir los efectos de la política fiscal sobre la equidad?

Para conocer los efectos de los instrumentos de política fiscal sobre la equidad desde una perspectiva empírica, es preciso disponer de un conjunto de informes y tomar una serie de decisiones metodológicas importantes. Se trata de hablar de progresividad y efectos distributivos de los diversos instrumentos y eso nos lleva a la necesidad de introducir instrumentos para medir el grado de igualdad de cada sociedad. En esta dirección, procederemos a hacer algunas breves precisiones y comentarios de carácter metodológico, a partir de la noción de “Incidencia de la Intervención Pública”, término propuesto por Musgrave (1967) para medir “el cambio resultante en la distribución de la renta disponible, como resultado de la aplicación de las políticas presupuestarias.”Para ello, es necesario determinar cómo se reparten los beneficios y los costes asociados a los programas de gastos e ingresos públicos.

En el ámbito de los estudios de incidencia, se suele diferenciar entre incidencia absoluta o específica (qué repercusiones genera un programa de gasto o un impuesto por sí mismos), incidencia diferencial (efectos comparativos de unos u otros ingresos y/o gastos públicos) e incidencia global de la intervención pública (consecuencias derivadas de la acción conjunta de ingresos y gastos). En general, siguiendo la propuesta de Wulf (1981), nos referiremos a la incidencia normativa para determinar quiénes pagan los impuestos y quiénes son beneficiarios del gasto. Este concepto, implica un análisis de equilibrio parcial que pretende medir los efectos redistributivos a corto plazo de los ingresos y/o gastos públicos que se producen entre los individuos o los hogares⁴⁷.

⁴⁶ Más recientemente se han planteado reformas fiscales en clave dual en países como España o Uruguay.

⁴⁷ Desde el planteamiento de los análisis de equilibrio general también se han realizado trabajos para determinar el impacto de las políticas fiscales sobre la equidad. (Ver, por ejemplo, el anexo I de este trabajo).

Este tipo de enfoques, el más frecuentemente utilizado en los trabajos empíricos, tiene algunas importantes limitaciones. Por un lado, no considera las valoraciones subjetivas ni los beneficios a largo plazo; no suele tomar en consideración la evasión ni, con frecuencia, los problemas asociados a la traslación de impuestos; su resultado es muy sensible a los supuestos incorporados sobre la imputación de ingresos y gastos⁴⁸, ignora la eficacia/eficiencia de la utilización de recursos (y de la recaudación de tributos); no considera externalidades o beneficios y costes indirectos; no suele tener en cuenta los cambios relativos de los precios de bienes y servicios, ni diferencia entre gastos corrientes y de inversión. Por último, intenta determinar los impuestos pagados por individuos y hogares, mientras que identifica el beneficio del gasto con el coste presupuestario de los bienes o servicios recibidos por individuos u hogares⁴⁹.

Desde un punto de vista más concreto, las principales cuestiones que debe afrontar cualquier investigación empírica sobre el tema que nos ocupa pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. **DISPONER DE BUENAS BASES DE DATOS.** Se trata de una cuestión esencial y no fácil de resolver. O no existen fuentes fiables, o no se ponen a disposición de los investigadores o los datos se recogieron con otra finalidad que la perseguida en el trabajo empírico que se plantea⁵⁰.

Las bases de datos disponibles son las Encuestas realizadas a los hogares o a los individuos (Encuestas de presupuestos familiares puntuales, periódicas o continuas; encuestas para conocer la renta o las condiciones de vida de los hogares, como el Panel de Hogares e la Unión Europea o la Encuesta de Condiciones de Vida, también aplicada en Europa; o las encuestas específicas por sectores, como la encuestas de salud, pobreza, laborales, etc.), o bien los registros administrativos (datos presupuestarios, registros fiscales o de la seguridad social).

Para poder realizar comparaciones internacionales con un mínimo rigor, es imprescindible que las bases de datos nacionales sean convenientemente armonizadas, tarea de la que se ocupan diversas instituciones, como la CEPAL, EUROSTAT o el proyecto LIS⁵¹.

2. **DETERMINAR LA UNIDAD DE ANÁLISIS QUE SERÁ OBJETO DE INVESTIGACIÓN.** El hogar es la unidad de análisis más frecuente en los análisis que pretenden medir el efecto de las políticas fiscales. La principal razón es que el nivel de vida individual depende de los recursos del hogar, que debe entenderse como la unidad de agregación de rentas y decisiones de consumo. Por otra parte, es una manera de tener en cuenta la existencia de economías de escala (bienes “públicos” o “cuasipúblicos” dentro del hogar). Esto se relaciona con la idea de que no hace falta tener tantos bienes de uso duradero como el número de miembros que integran el hogar.

Hay que reconocer, sin embargo, que esta opción no está exenta de problemas. El principal es que, en general, se suele asumir una distribución intrafamiliar igualitaria de la renta,

⁴⁸ Richard Bird (2003).

⁴⁹ Ver, Gillespie (1965)

⁵⁰ En algunos casos, la situación es más grave, porque aunque exista la información, ésta ha sido objeto de manipulación por motivos políticos, por lo que, como es obvio, el trabajo de análisis queda totalmente condicionado. En este sentido, debe recordarse la importancia de la transparencia, también en este ámbito. Es imposible controlar eficazmente la acción pública si no se dispone de medios informativos suficientes para hacerlo.

⁵¹ Se refiere al Luxembourg Income Study, el que fue creado a iniciativa de un grupo de profesores universitarios. Es un programa que pretende homogeneizar diversas fuentes de datos nacionales y ponerlas a disposición de los investigadores.

aún cuando es probable que se produzcan sesgos en los niveles y distribución de la desigualdad (por ejemplo, diferencias de género y por grupos de edad).

En ocasiones, se utilizan otro tipo de unidades, como la familia, la unidad contribuyente, en el caso de los registros fiscales. En este caso, la existencia de declaraciones individuales hace difícil tomar el hogar como unidad de análisis, por lo cual habría que proceder a la reconstrucción de los hogares a partir de los datos individuales) o el individuo (por ejemplo, en el caso de estadísticas laborales).

3. APLICAR ESCALAS DE EQUIVALENCIA. para poder comparar hogares de distinto tamaño y composición es necesario realizar ajustes que tengan en cuenta las diferentes necesidades dentro del hogar (niños, personas mayores, discapacitados), así como la importancia de las economías de escala en cada uno de los hogares. para ello, lo que se hace es ajustar la renta del hogar (Y_h) mediante una escala de equivalencia correspondiente (e_h) y atribuir la renta “ajustada” o “equivalente” resultante a cada miembro i del hogar h ($Y_{e_i,h}$).

$$Y_{e_i,h}^c = Y_h / e_h$$

De esta forma, se transforma la renta del hogar en renta equivalente o ajustada permitiendo las comparaciones entre hogares de diversa composición. Para determinar las escalas de equivalencia se utilizan estudios del gasto de los hogares, análisis sobre la percepción subjetiva de los consumidores, recomendaciones de los organismos internacionales o los criterios y estándares aplicados en la política social⁵². Algunas de las escalas aplicadas son:

- OCDE original: $e_h = 1 + 0,7(\text{adultos}-1) + 0,5$ niños.
- OCDE modificada: $e_h = 1 + 0,5(\text{adultos}-1) + 0,3$ niños.
- Paramétricas: $e_h = y_h / (\text{tamaño hogar})^\varphi$, $0 \leq \varphi \leq 1$.
- Comité expertos EEUU: $(\text{adultos} + \alpha \text{ niños})^\varphi$

La decisión sobre las escalas aplicables no es sencilla. No existe consenso al respecto y, en ocasiones, ni siquiera sobre su aplicación o no. Las más comunes sólo consideran tamaño y número de niños, ignorando otros aspectos relevantes: edades, discapacidades, monoparentalidad, trabajo o no fuera del hogar, etc. En todo caso, la decisión por una u otra escala afecta muy claramente a la ordenación de la desigualdad o a la composición de la pobreza (las escalas más “generosas” implican un mayor riesgo para los hogares grandes, por ejemplo familias numerosas, mientras que las escalas menos “generosas” aparejan un mayor riesgo para los hogares pequeños (por ejemplo las familias monoparentales, personas mayores, etc).

4. FIJAR LA VARIABLE RELEVANTE. Para hablar de fenómenos complejos y multidimensionales como la igualdad, el bienestar o la pobreza, sería necesario disponer de múltiples variables que permitieran determinar el perfil de dichos conceptos en la práctica⁵³. Sin embargo, los análisis convencionales sobre efectos distributivos de las políticas públicas suelen concentrar su atención en una sola variable, la renta y/o el gasto para analizar los efectos de las políticas a partir de las variaciones de dicha variable.

⁵² Ver Ayala et al. (2003), EUROSTAT (2009b) y OCDE (2008).

⁵³ En la actualidad, diversas líneas de investigación adoptan el enfoque multidimensional para analizar los fenómenos mencionados. Así ocurre con los estudios empíricos sobre el bienestar.

El empleo de la renta como variable de análisis se justifica por razones de su amplia aceptación y uso en los estudios generales de economía y la especial facilidad que implica su utilización para los estudios de impacto de políticas públicas. El empleo de la renta significa que el énfasis se pone en el nivel de recursos, más que en la forma en que estos recursos se utilizan. En este sentido, esta variable representa mejor que otras el nivel de vida potencial de los individuos. Los problemas principales que se asocian al empleo de esta variable son, por un lado, el de la subestimación de rentas, que se produce sin duda en las bases de datos sustentadas en encuestas y también, aunque en menor medida, en los datos procedentes de registros. Por otra parte, la subestimación puede ser muy diferente según las fuentes de renta de que se trate⁵⁴, Adicionalmente, esta variable no es capaz de recoger de forma adecuada las variaciones transitorias de renta que no tienen efectos en el nivel de vida.

Por su parte, el gasto pone el acento en el nivel de consumo con independencia de la forma en que se financie; en otros términos, esta variable recoge mejor el nivel de vida real de los sujetos. En este caso, la subestimación suele ser sensiblemente menor que la que se da en el caso de la renta y, además, el consumo es una variable que se justifica mejor desde la teoría de la renta permanente o del ciclo vital. En cambio, el uso de esta variable presenta el problema de su condicionamiento por influencia de las preferencias por el ahorro y los estilos de vida y, por otra parte, suele aparejar importantes dificultades de medición (estacionalidad, gasto en bienes duraderos, periodicidad de las compras, etc.).

En todo caso, el empleo de cualquiera de las dos variables mencionadas da lugar a una serie de problemas comunes: generalmente se ignoran las diferencias espaciales en el costo de vida, incluyendo elementos tan importantes como la propia vivienda; raramente se computan los componentes no monetarios (autoconsumo, salario en especie, alquiler imputado, etc.) o el acceso a bienes y servicios públicos; además, no se incorpora el valor del ocio y demás aspectos no monetarios del nivel de vida; por último, los períodos de estudios suelen ser demasiado cortos, ante el predominio del enfoque estático⁵⁵.

5. DECISIONES SOBRE LOS CRITERIOS DE IMPUTACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS. Se trata de decidir quien soporta la carga de los impuestos y quienes son los beneficiarios de los bienes y servicios públicos.

En el terreno de los ingresos, los impuestos directos, especialmente el impuesto sobre la renta personal y los que afectan al mantenimiento o a la traslación de la riqueza o las propiedades (incluyendo los impuestos prediales), y las cotizaciones sociales satisfechas por los trabajadores son más sencillos de imputar pues, en términos generales, deberán hacerse cargo de los mismos los sujetos pasivos u obligados al pago de los tributos de que se trate. Aquí, la incidencia efectiva coincidiría con la legal. Por el contrario, en el caso de los impuestos sobre el consumo y, en general los indirectos, deberá aplicarse alguna hipótesis de traslación (con la necesaria información de las elasticidades) para determinar quienes son los que soportan la incidencia efectiva. Algo similar puede decirse del impuesto sobre sociedades y de las cotizaciones pagadas por los empresarios.

Una par de cuestiones deben ser mencionadas al respecto. Por un lado, las comparaciones internacionales sobre la imposición directa deben ser especialmente cuidadosas con los sujetos pasivos incluidos en el impuesto de las personas físicas y el que afecta a las sociedades. No

⁵⁴ Ver el trabajo de B. Sanz (2002) y Cantó y otros (2009).

⁵⁵ También en este último aspecto la literatura se ha desarrollado notablemente a lo largo de los últimos años a partir de la aplicación de análisis dinámicos para el estudio de la pobreza o la privación.

siempre los sujetos sometidos a la imposición societaria en unos países coinciden con los incluidos en otros. Es preciso aclarar las fronteras entre ambos tipos de gravámenes. Por otro lado, y en una dirección similar, si convenimos que al menos una parte del impuesto de sociedades se traslada, habría que entender que algo similar ocurre con determinados contribuyentes del impuesto que afecta a las personas físicas, como los empresarios individuales y los profesionales.

En otro orden de cosas, habría que analizar con cuidado la imposición sobre el consumo para poder comprobar los efectos redistributivos, de uno u otro signo, que puede generar⁵⁶.

Por lo que respecta al gasto, las prestaciones monetarias se atribuirán a los beneficiarios individuales por el valor monetario de la transferencia, aunque en algunos estudios de pensiones se utilizan criterios de incidencia de ciclo vital. Los gastos divisibles se asignan a quienes utilizan los servicios a partir del empleo de diversos criterios de imputación, aunque deben reconocerse las dificultades para cuantificar externalidades y para distinguir el tipo de gasto (corriente o de capital). Por su parte, los gastos indivisibles se imputan per cápita o no se incluyen. Así, si se considera un bien público intermedio, no se incluye porque no produce beneficio adicional alguno, más de lo que se obtiene como consecuencia del funcionamiento de los sectores público y privado⁵⁷.

Una cuestión importante para medir adecuadamente los efectos distributivos del gasto es la que se refiere a la consideración de las pensiones en un sistema de reparto. En la medida en que existe una contraprestación por las cotizaciones obligatorias pagadas, es importante distinguir entre la redistribución que se produce a lo largo del ciclo vital de cada persona y la que resulta de los trasvases de renta desde los ricos a los pobres⁵⁸. En todo caso, será necesario encontrar un cierto compromiso entre las posiciones que mantienen que las pensiones deben considerarse como parte de la renta de los factores y quienes defienden un efecto redistributivo total de las mismas.

Otra cuestión de interés, y menos frecuente en los análisis de incidencia, es estudiar los impactos redistributivos generados por los gastos sociales en especie. En el capítulo 9 del libro de la OCDE (2008) se analizan estos temas.

6. UTILIZACIÓN DE MEDIDAS PARA EVALUAR LA ENTIDAD Y LOS CAMBIOS DE LA DESIGUALDAD. Más allá de los estadísticos simples empleados para medir el grado de concentración de una determinada variable, se suelen utilizar diversos instrumentos para intentar medir el grado de desigualdad en una sociedad y los cambios que se producen a lo largo del tiempo. Así, de manera muy general, y como consecuencia de su fácil acceso y comprensión, es frecuente el uso de medidas de distancia entre puntos de la distribución. Por ejemplo, la relación que existe en términos de renta entre los individuos situados en el decil 8 y quienes se encuentra en el 2do decil.

Otro instrumento de muy extendida utilización es la curva de Lorenz (deciles de los individuos de la distribución ordenados según renta) y el índice de Gini, que expresa la mitad del valor esperado de la diferencia de rentas entre dos individuos escogidos al azar, en proporción de la renta media. Este indicador, menos sensible que otros a las desigualdades en los extremos de la distribución, varía entre 0 y 1. Según regiones, puede oscilar entre los valores 0,2 y 0,6.

⁵⁶ En ese sentido, ver N. Warren (2008).

⁵⁷ Desde el enfoque del bienestar, a partir de la Teoría del Cambio Voluntario de Aaron y McGuire (1970), se trataría de estimar cómo valora cada familia el gasto.

⁵⁸ En OCDE (2008) Disney (2004) y Stahlberg (2007), entre otros, se discute el alcance de este problema.

Los índices de Theil, índices de entropía generalizada, proceden de la teoría de la información, pero son perfectamente aplicables al análisis de la desigualdad. Incluyen un parámetro (valor de 0 ó 1) que expresa la mayor o menor sensibilidad a las desigualdades en los extremos inferior o superior de la distribución, mejorando así la información suministrada por el índice de Gini. Estos indicadores, además, permiten descomponer la desigualdad por grupos de población.

Por último, los índices de Atkinson, que fueron diseñados para medir la desigualdad a partir de funciones de bienestar con ciertas propiedades normativas. Incluyen un parámetro de aversión a la desigualdad, el parámetro ϵ , que determina la sensibilidad de los índices a las desigualdades en el extremo inferior de la distribución. El valor del índice se mueve entre 0 y 1 y puede interpretarse en términos de la pérdida proporcional de bienestar atribuible a la desigualdad, respecto a una situación con la misma renta agregada y un reparto igualitario de la misma.

7. MEDICIÓN DE LA PROGRESIVIDAD Y EL EFECTO REDISTRIBUTIVO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL. Como primera provisión es necesario evaluar el impacto de las políticas presupuestarias. En ese sentido, los indicadores de concentración del gasto público y/o de los impuestos nos permiten conocer cómo se distribuyen las partidas presupuestarias entre la población, ordenada de acuerdo con la renta equivalente previa. Por su parte, los índices de progresividad (Kethan y Poddar, 1976; Kakwani, 1977 y Suits, 1977) pretenden resumir las desviaciones de las curvas de concentración de impuestos/gastos respecto a la curva de Lorenz antes de la aplicación del programa. Por otro lado, el efecto redistributivo es el que producen los impuestos o los gastos públicos en relación con la reducción de la desigualdad vertical (Lambert, 1993). Los indicadores que se utilizan para cuantificar ese efecto redistributivo (Musgrave-Thin, 1948; Reynolds-Smolensky, 1977 y Pechman-Okner, 1974) evalúan la variación en la desigualdad de la distribución de la renta (o del gasto) ocasionado por la aplicación de impuestos o la imputación de gastos.

El índice R-S, el más frecuentemente utilizado, se expresa según la función:

$$RS = G(Y-T) - G(Y)$$

Mide la variación absoluta de la desigualdad. Si $RS < 0$ se produciría un efecto redistributivo hacia una mayor igualación de rentas. Si es mayor que cero se daría un efecto de empeoramiento de la desigualdad. Además, este indicador puede descomponerse según la expresión:

$RS = t / 1-t \times Kw$ (Si la aplicación del nuevo impuesto no introduce reordenaciones); o

$RS = t / 1-t \times Kw + [C(Y-T) - G(Y-T)]$ (En el caso de que se introduzcan reordenaciones).

La segunda expresión del sumando recoge la contribución de la ordenación al efecto redistributivo causado por el nuevo impuesto.

Conviene tener en cuenta, no obstante, dos elementos importantes. En primer lugar, el problema de las reordenaciones que se producen como consecuencia de las políticas fiscales aplicadas. Las opciones para intentar resolver este problema son varias y en el Anexo II se incluye un ejemplo, aplicado a datos de España, que puede servir para dar cuenta de la entidad del problema. Por otro lado, hay que hacer constar que el efecto del nivel impositivo en la

descomposición del índice RS, no es separable de la progresividad, pues está incorporado en el denominador del índice de Kakwani⁵⁹.

8. MODELOS DE MICROSIMULACIÓN Y DE INCIDENCIA GLOBAL. A lo largo de los últimos años se ha ido generalizando el uso de modelos de microsimulación para poder analizar los efectos previsibles de las políticas fiscales con carácter previo a su aplicación. Se trata de mejorar la elaboración de políticas mediante la simulación de los efectos que se producirían para poder corregir los defectos principales de las mismas. Todos los elementos recogidos hasta aquí deben ser tenidos en cuenta y, en todo caso, los modelos deben contar con bases de datos consistentes.

Dependiendo de los objetivos perseguidos la complejidad de dichos modelos puede variar significativamente. Así, por ejemplo, cuando se promueve un cambio impositivo de una figura tributaria, se puede emplear un modelo relativamente sencillo, si lo que se quiere obtener es, además del coste recaudatorio esperable, una aproximación de los cambios de la carga fiscal entre grupos de contribuyentes (cuales son beneficiados y cuáles perjudicados y en qué cuantía) y la información sobre el grado de progresividad de la medida y sobre los efectos redistributivos que se vayan a producir⁶⁰. El grado de complejidad de los modelos crecerá si además de la información anterior se pretende incluir reacciones de comportamiento en los sujetos afectados por la reforma.

En la misma dirección, en distintos países se han elaborado modelos integrados de incidencia global a partir de técnicas de microsimulación. De este modo, los modelos denominados “Tax-Benefit” permiten simular diferentes escenarios de políticas impositivas y prestaciones sociales para evaluar su impacto. Se organizan en función de grandes bases de microdatos y no se limitan a estudiar los efectos presupuestarios causados por los cambios normativos programados, sino que analizan también los efectos producidos por las diversas medidas sobre el bienestar de los hogares. Este tipo de instrumento aporta el valor de estudiar conjuntamente la actividad del sector público, aunque para que desempeñen un papel relevante es preciso mejorar las bases de información y los métodos de análisis, además de resolver problemas especiales como, por ejemplo, cómo incorporar la información sobre gastos fiscales en el modelo para mejorar los resultados obtenidos.

Algunos de los modelos integrados existentes son el EUROMOD (European Tax Benefit Model), que integra la información procedente de 15 países europeos; el POLIMOD, en Reino Unido; CORSIM, modelo de microsimulación dinámico para Estados Unidos, elaborado por la Universidad de Cornell; NATSEM, modelo creado por la Universidad de Camberra, para Australia; el STATION, modelo estático para Bélgica construido en la Universidad de Antwerp; el ESPASIM, generado en la Universidad Autónoma de Barcelona para el análisis de impuestos y subsidios para el caso español. (<http://selene.uab.es/espasim>).

⁵⁹ Ver S. Díaz de Sarralde et al. (2009).

⁶⁰ Sobre este tipo de modelos, ver IEF (varios años).

5.3. ¿Qué sabemos sobre los efectos de los instrumentos de la política fiscal sobre la distribución de la renta?⁶¹

Respecto a los análisis que tienen que ver con la capacidad de la política fiscal para corregir las situaciones de desigualdad, también las diferencias entre las dos regiones que son objeto de comparación en este trabajo son relevantes.

En Europa y en el conjunto de los países industrializados, la política fiscal ha jugado un papel muy importante para conseguir la redistribución de la renta del mercado. Debe advertirse, sin embargo, que, frente a las expectativas en términos de equidad que se han defendido secularmente en relación con sistemas tributarios sustentados en la imposición directa, en la situación actual, la competencia internacional, la tendencia general a desfiscalizar el ahorro y las serias dificultades para controlar y gravar las rentas de los individuos con más recursos, han cuestionado la validez de estos tributos. Hoy se asume con carácter general que los impuestos responden más a un postulado de proporcionalidad que de progresividad y frente a la caída de la imposición directa parece fortalecida la indirecta.

Más allá de eso, los datos disponibles confirman que la política fiscal genera un claro efecto redistributivo de los ingresos a favor de los sectores de población con rentas más bajas, especialmente por el importante efecto igualador que juegan las transferencias y los gastos sociales. Ese resultado, puede comprobarse en el cuadro 4, en el que se observa el importante efecto redistributivo que produce la combinación de impuestos y transferencias en diversos países industrializados de la OCDE. En el caso de las áreas recogidas, todo parece indicar que los estados pueden 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 están señalando los elevados niveles del coeficiente de Gini antes de dichas políticas (distribución primaria). Los controles institucionales destinados a evitar la corrupción y asegurar una adecuada rendición de cuentas, de nuevo con diferencias entre los países, funcionan, aunque con dificultades.

Cuadro 4
**DESIGUALDAD DEL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS
EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS SELECCIONADOS**

	Coeficiente de Gini		
	Antes de Impuestos y Transferencias (1)	Después de Impuestos y Transferencias (2)	Importancia de la Acción Fiscal (3)=(2-1)/1
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 Ferrantis y otros (2003) y Perry y otros (2006).

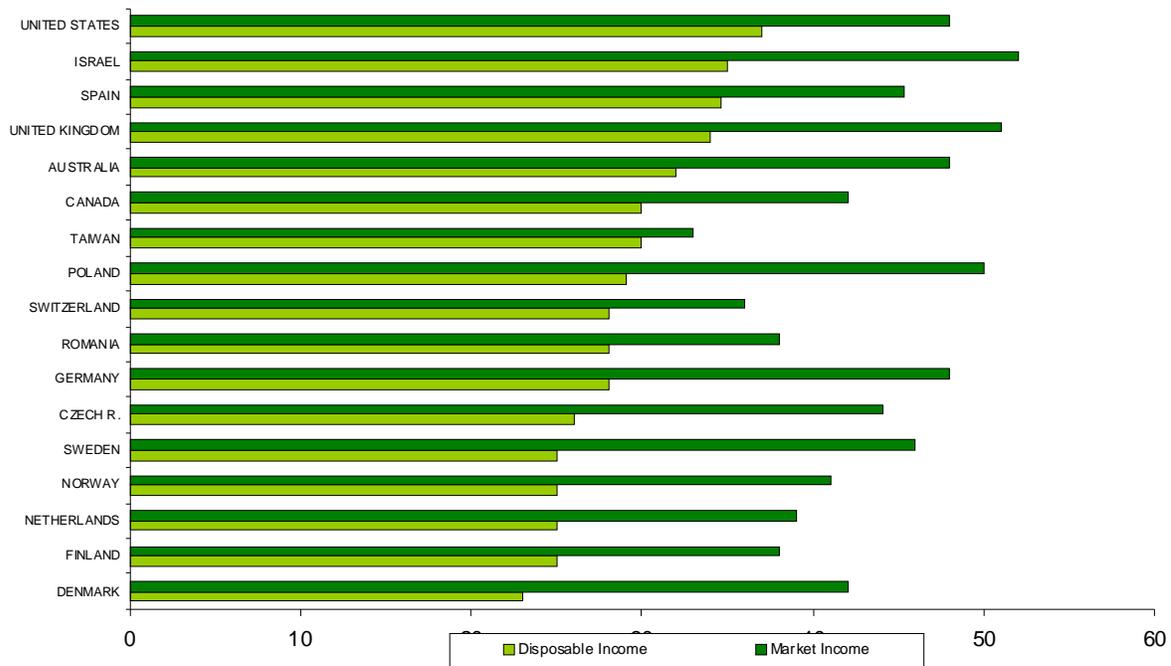
Nota: La información está referida a periodos distintos.

Del mismo modo, como se observa en el gráfico 18, las diferencias de los indicadores de desigualdad antes (renta de mercado) y después (renta disponible) de la acción de impuestos y

⁶¹ Para esta parte, ver especialmente, OECD (2008), en particular el capítulo 4: “How much Redistribution do Governments Achieve? The Role of Cash Transfers and Households Taxes”.

transferencias es notable, especialmente en algunos países como Suecia, Dinamarca, Alemania o Polonia, lo que pone de manifiesto el fuerte impacto redistributivo de la política fiscal de los gobiernos de dichos países.

Gráfico 18
EFFECTO IGUALADOR DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS ÍNDICES DE GINI (2000)



Fuente: Elaborado con datos del Proyecto LIS en torno al año 2000

Por el contrario, en América Latina, los análisis disponibles ponen de manifiesto el efecto normalmente regresivo del sistema fiscal y como los programas de gasto sirven para compensar, en cierto modo, esa regresividad de los impuestos. En términos redistributivos, incluso en algunos casos, el efecto de impuestos y transferencias no sólo no corrige las situaciones de desigualdad, sino que en ocasiones, las aumenta. Adicionalmente, existen problemas importantes por el lado de los controles institucionales destinados a evitar los despilfarros y la corrupción.

Numerosos autores han estudiado los efectos del sistema tributario sobre la distribución del ingreso en América Latina y han señalado la existencia de importantes dificultades conceptuales y metodológicas para abordar este tema. No obstante son pocas las investigaciones en esta materia que se centran en la imposición directa y que destacan los efectos de la imposición a la renta y a la propiedad.

El trabajo de Chu, Davoodi y Gupta (2000) aporta una revisión integral de los aspectos cuantitativos de la incidencia distributiva en los países en desarrollo y en cierto modo continúa el trabajo de Bird y De Wulf (1973) en esta materia⁶². 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

⁶² Parte del comienzo de esta sección se basa en Gomez Sabaini (2006).

regresivos. Asimismo indican que a lo largo del tiempo la progresividad ha declinado, 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 para determinar este resultado, ya que los impuestos a la renta son básicamente progresivos y la imposición al consumo no lo es. En particular, en América Latina el nivel global de tributación ha aumentado a lo largo de las últimas décadas, pero la presencia de la imposición a la renta no ha sido mayor y el grado de desigualdad regional se ha incrementado.

En efecto, tanto Chu, Davoodi y Gupta como Bird y De Wulf –treinta años atrás– encuentran escasa evidencia de que se haya producido cambios redistributivos como consecuencia del sistema tributario.

Por su parte, Gomez Sabaini (2006) señala, a partir de una serie de estudios realizados para algunos países de América Latina, que la existencia de sistemas tributarios regresivos parece ser la norma, en claro contraste con lo que sucede en los países industrializados. Además, un análisis más detallado muestra que ello es válido incluso para impuestos que se esperaría fuesen progresivos. Como se observa en el Cuadro 5, los cálculos de incidencia arrojan coeficientes de Gini después del pago de los impuestos (Gpost) que indican que los sistemas tributarios aumentan la concentración del ingreso respecto de la existente antes del cobro de dichos tributos (Gpre) en casi todos los casos.

Cuadro 5
ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

País	Año	Indicador Bienestar	Cobertura	Gpre	Gpost	Var. % del Gini
Argentina	1997	IFE	IN, IP, IM y SS	0.548	0.567	3.5
Brasil ¹	1996	IFPC	IN, IP, IM y SS	0.596	R	+
	2000-01	IFE	IN, IP, IM y SS	0.581	0.579	-0.3
Chile	1996		IN	0.488	0.496	1.6
Costa Rica	2000	ITF	IN y SS	0.482	0.483	0.1
Ecuador	1998-99	IFE	IN	0.663	0.670	1.1
El Salvador	2000	ITF	IN	0.502	0.517	2.9
Honduras	2000	ITF	IN e IM	0.543	0.571	5.3
México	1989			0.506	0.550	8.7
Nicaragua ²	2000	ITF	IN	0.510	0.692	35.7
Panamá	2003	IFE	IN, IM, y SS	0.564	0.583	3.5
Perú ³	2002	IFPC	IN	0.498	R	+

Fuente: Gomez Sabaini (2006) sobre la base de 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).

(1): El Gpre utilizado es el coeficiente de Gini antes de impuestos y después de transferencias. El valor del mismo sin las transferencias asciende a 0,642.

(2): El análisis se realizó en base a información desagregada por deciles de hogares, excepto en el caso de Nicaragua que se hizo en base a quintiles. En la mayoría de los casos no se realizó ajuste por subdeclaración de ingresos.

(3): 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.

ITF: ingreso total familiar; IFPC: ingreso familiar per cápita; IFE: ingreso familiar equivalente.

IN: Impuestos nacionales; IP: Impuestos provinciales o estatales; IM: Impuestos municipales; SS: Seguridad Social.

R: Si bien no se dispone del coeficiente de GINI correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

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. En el caso de Brasil, ninguno de los trabajos afirma que el sistema sea progresivo: mientras para Vianna y otros (2000) es claramente regresivo, para SEPE (2003) el efecto es prácticamente nulo.

En esta línea de análisis, se puede señalar el ejercicio de simulación sobre las reformas tributarias requeridas para mejorar la distribución del ingreso que se presenta en Gómez Sabaini (2006). Mediante ese ejercicio se trata de 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. Como se expresa allí, se trata de un ejercicio de equilibrio parcial, ya que la insuficiencia de información a nivel de grupos de países y los cambios sucesivos operados en las estructuras tributarias de los mismos torna muy compleja la elaboración de un modelo de equilibrio general.

En este estudio se calcula la incidencia distributiva para el promedio de los países de América Latina cuyos resultados pueden apreciarse en el cuadro 6. 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 resultan ser regresivos y empeoran 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 6
ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN PARA EL PROMEDIO DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)

Impuestos	INDICES				
	Gini-Distribución del Ingreso	Concentración Impuestos	Kakwani	Gini Post- Impuestos	Reynolds-Smolensky
Impuestos 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
Total Sistema Impositivo	0,564	0,497	-0,066	0,574	0,010

Fuente: Gómez Sabaini (2006).

Una línea de análisis que ha cobrado creciente interés en los últimos años y que intenta superar los problemas que un enfoque de equilibrio parcial como los análisis de incidencia tradicional tienen son los llamados modelos de equilibrio general computable. En los últimos años se ha avanzado en el desarrollo de esta literatura en la región. Ferreira Filho y otros (2006) analizan los impactos sobre la pobreza y la distribución del ingreso de potenciales cambios en el sistema tributario brasileño. En particular, consideran tres políticas sobre imposición indirecta: reducción de impuestos indirectos sobre los principales productos de consumo de los hogares; reducción de impuestos indirectos sobre los principales insumos usados en agricultura; y

reducción de impuestos indirectos de todos los productos en el estado de Sao Paulo.⁶³ Las primeras dos simulaciones demuestran que estas políticas mejoran la distribución del ingreso, beneficiando a las familias de menores recursos, principalmente en las regiones más pobres. No obstante, la reducción de impuestos indirectos en todos los productos en Sao Paulo tendría efectos regresivos sobre la distribución de ingresos y este Estado sería muy beneficiado en comparación a los restantes.

Por otra parte, Pardo (2006) estima los efectos sobre el producto, el bienestar y la distribución del ingreso de la propuesta de reforma del impuesto a la renta presentada por el gobierno de Colombia en agosto del 2006.⁶⁴ Con el fin de estimar las consecuencias de esta reforma, el autor desarrolla un modelo de equilibrio general dinámico con agentes heterogéneos, previsión perfecta y horizonte de vida finito. Así, expone los efectos sobre el desempeño macroeconómico y el bienestar tanto en el largo plazo como en el corto plazo, es decir, aquellos generados durante la dinámica de transición.

6. Política Fiscal y Equidad en un contexto de crisis

La situación creada por la crisis financiera internacional que ha desembocado en una recesión económica generalizada, junto con la amplia y activa respuesta de los gobiernos, ha vuelto a poner en el centro de la actualidad el debate sobre papel y el alcance del sector público en nuestros días. En este capítulo, se aprovecharán algunas características de la actual crisis para reflexionar acerca de los desafíos que este tipo de situación le plantea a la política fiscal en relación con la equidad. No es el objeto de este documento analizar en profundidad el impacto de la crisis sobre la equidad en términos de políticas fiscales, ya que las consecuencias de la crisis y los indicadores que las muestran requieren un tiempo para su evaluación.

La actual crisis económica ha afectado especialmente a los países pertenecientes a la OCDE, desde su arranque en Estados Unidos en el verano de 2007. La incidencia de la misma, aunque desigual entre países, ha sido muy intensa y está afectando directamente a las tasas de crecimiento y de desempleo, provocando tensiones en algunos países, dadas las carencias de recursos que se producen entre algunos sectores de la población. El crecimiento del número de desempleados ha significado, por ejemplo, que en muchos hogares de los países europeos todos sus integrantes se encuentren sin trabajo. Según datos recientes de EUROSTAT las previsiones para el final de 2009 son muy pesimistas, previéndose un crecimiento negativo del PIB de dos dígitos en algunos países (Estonia, Lituania, Letonia). En la misma dirección, se estima que la tasa de desempleo en Europa se acercará al 11% a lo largo de los próximos meses, aunque se confía en que disminuirá con posterioridad. En España se registra la tasa de paro más elevada de Europa, por encima del 17%.

⁶³ Este análisis fue realizado mediante un modelo de equilibrio general computable ligado a un modelo de micro-simulación. Asimismo, se supone que el gasto fiscal permanece constante y la neutralidad fiscal se logra mediante un impuesto directo sobre la renta, el cual se obtiene de manera endógena al modelo.

⁶⁴ En particular, se propuso una reforma al impuesto a la renta, parcialmente inspirada en el modelo flat tax. En cuanto a las personas naturales, se aplicarían las siguientes medidas: aumentar el mínimo exento en las rentas laborales, que se eleva desde 4,7 salarios mínimos hasta 7 salarios mínimos, eliminar las demás exenciones, sustituir las tres tarifas marginales (20%, 29% y 35%) a cambio de dos nuevas tarifas menores (15% marginal sobre la fracción de los salarios comprendida entre 7 y 25 salarios mínimos y 32% en el componente marginal de los salarios que supere los 25 salarios mínimos. En lo que respecta a las personas jurídicas, la reforma contempla: reducir gradualmente la tarifa estatutaria para las firmas, desde el 35% hasta el 32%, eliminar los sistemas de depreciación para sustituirlos por una deducción del 100% de la inversión.

Algo similar ocurre en el marco latinoamericano. La región está sufriendo en la actualidad las consecuencias de una crisis económica que procede del exterior, que si bien la encuentra en mejor pie que crisis anteriores, ha tenido impacto en todos los canales por los cuales la región se conecta con la economía internacional: el comercio, los flujos de capital, la inversión extranjera directa y las remesas.

En las fases de estancamiento económico y recesión, la exclusión y la pobreza tienden a incrementarse, ya que la caída en los niveles de actividad no afecta a todos los hogares por igual. La evolución de los mercados laborales es el principal mecanismo de impacto de la crisis sobre los hogares, a través del aumento del desempleo y la disminución de los salarios reales.

En el caso de América Latina, debe sumársele la evolución negativa que una crisis originada en los países centrales tiene sobre las remesas de los migrantes, las que han crecido en forma significativa en varios países de la región⁶⁵. Estas caídas en los ingresos de las familias más vulnerables se ven agravadas por la reducción en las prestaciones económicas y los gastos sociales, ante las dificultades presupuestarias que se producen en tales circunstancias. Por el contrario, los sectores más privilegiados de la sociedad, tienen más recursos y oportunidades para afrontar los efectos de la crisis. Este tipo de consecuencias se producen en todos los países, con independencia de su nivel de riqueza o desarrollo, aunque en aquellas áreas donde existen problemas estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión, las crisis económicas tienden a golpear con más fuerza a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

En los países en los que existe un estado de bienestar consolidado, los mecanismos de protección de los sectores más desfavorecidos de la sociedad son mayores y permiten garantizar el mantenimiento de un cierto nivel de vida, por limitado que éste sea. Así, al margen de los mecanismos privados, el seguro de desempleo, los programas de rentas mínimas, los sistemas universales de pensiones que incluyen prestaciones no contributivas y otros subsidios, garantizan un cierto margen de maniobra para que los hogares puedan hacer frente a sus necesidades básicas.

Por otro lado, los sistemas fiscales basados en criterios de flexibilidad y en el juego de los estabilizadores automáticos, implican también una cierta protección en momentos de mayor necesidad, como aquellos que se plantean en épocas de crisis económicas. Como es obvio, esta acción protectora del sector público está limitada por el grado de endeudamiento permisible, de modo que si la crisis se intensifica y permanece durante un período largo, el margen de actuación pública puede verse seriamente amenazado.

En América Latina, el favorable escenario que la mayoría de los países enfrentaron en los últimos años, estuvo acompañado de importantes mejoras en el diseño y gestión de las políticas macroeconómica y fiscal, lo que permitió aprovechar el período de bonanza para conseguir importantes superávits, tanto en las cuentas públicas como en las externas. Esto hizo posible, durante ese período, especialmente en los países de América del Sur, reducir en forma generalizada los niveles de endeudamiento y aumentar las reservas internacionales.

Si bien en algún momento se especuló con la posibilidad de que la región pudiera “despegarse” de la negativa evolución de Estados Unidos y Europa, lo cierto es que hoy nadie duda respecto de que los gobiernos deberán enfrentar duros desafíos macroeconómicos. La reducción de la demanda externa, la caída en el precio de sus exportaciones, un difícil acceso al sistema financiero, una pronunciada tendencia a la salida de capitales y la elevada incertidumbre son

⁶⁵ La disminución de las remesas se relaciona directamente con el hecho de que en los países de la OCDE más castigados por la crisis, los trabajadores inmigrantes son los que primero engrosan las cifras del paro.

algunas de las vías a través de las cuales la crisis se instala en la región. En este escenario, se espera una caída del PIB, interrumpiendo un período de seis años consecutivos de crecimiento en la región.

Dadas las características y la intensidad de la crisis, los efectos sobre la economía se han empezado a sentir rápidamente, así como sus consecuencias distributivas. Se prevé que la brusca desaceleración del crecimiento regional en 2009 provoque efectos negativos en la distribución del ingreso y los niveles de pobreza. En un trabajo reciente, CEPAL-OIT estiman un incremento de la informalidad y del desempleo, desde el 7.5% en 2008 a alrededor del 9% en 2009⁶⁶.

Debe tenerse en cuenta que el aumento del desempleo afectará más a los hogares de menores ingresos, mientras que el aumento del empleo informal reducirá los ingresos medios de los trabajadores informales. Además es relevante recordar que los hogares pobres fueron los más afectados por el aumento de la inflación en 2008 y, sobre todo, por el alza de los precios de los alimentos.

Adicionalmente, la reducción de las remesas afectará a los hogares de ingresos bajos y medios bajos. La caída de las remesas ha implicado, especialmente en algunos países⁶⁷, la disminución del consumo y el aumento de la recesión. Pero, como apuntábamos, conviene recordar que afecta singularmente a los hogares de menor capacidad adquisitiva de los países con mayor proporción de población emigrante, es decir, los países centroamericanos, además de Ecuador y Bolivia.

En definitiva, todos los datos apuntan en el sentido de un claro empeoramiento de la situación de los deciles inferiores de la distribución del ingreso como consecuencia de la combinación de diferentes elementos que, de forma acumulada, implicarán un serio deterioro de su situación económica. Seguramente ello está provocando ya la pérdida de los avances que se produjeron en años anteriores en este ámbito, en un marco de crecimiento de ingresos y de recursos, destinados en buena medida a financiar los gastos sociales. Esta involución es particularmente grave en América Latina, donde de acuerdo con lo observado en crisis anteriores, la recuperación de los niveles de pobreza precrisis, lleva mucho más tiempo, prácticamente el doble, que la recuperación de los indicadores de actividad económica.

En esta situación, los gobiernos de la región han adoptado en general dos líneas de acción: por un lado, la aplicación de medidas contracíclicas orientadas a activar la demanda interna y la producción de bienes comerciables, moderando a su vez los factores internos que podrían agudizar el desequilibrio externo; por otro, diversas políticas internas encaminadas a reducir los efectos sociales regresivos, tanto de la crisis como de las eventuales medidas de ajuste.

Ambos tipos de medidas están claramente justificadas en el momento actual. Parece importante proteger los gastos sociales fundamentales, como la educación, la salud o la protección social, además de mantener, hasta donde sea posible, los gastos en infraestructura. El mantenimiento, y en la medida de lo posible el aumento, de las inversiones en infraestructura, se

⁶⁶ Ver OIT-CEPAL (2009).

⁶⁷ Según datos procedentes del Banco de España, las mayores disminuciones de remesas desde España hacia ALC a lo largo del 2008 (en términos de variación de las remesas enviadas ese año respecto a 2007), se produjeron, por este orden, en relación con los siguientes países: Ecuador (18,1%), República Dominicana (16,2%), Bolivia, Colombia y Perú.

justifica como mecanismos de estímulo de la demanda efectiva,⁶⁸ pero también por motivos de desarrollo regional.

Del mismo modo, parece indispensable, particularmente en situaciones de crisis como la presente, el mantenimiento de los programas focalizados en beneficios de los sectores más desprotegidos de la sociedad. Se trata de políticas que, más allá del debate teórico que suscitan, son fundamentales para cubrir las necesidades básicas de amplios sectores de la sociedad. También por medio de estas políticas se construye cohesión social, factor clave para garantizar el desarrollo y la estabilidad social.

Por eso, dado que, desde un punto de vista distributivo tienen mayores efectos las políticas de gasto que las tributarias, y que los individuos de rentas bajas tienen propensiones marginales al consumo mayores, pueden justificarse las medidas de transferencias directas a los hogares de renta baja, medidas focalizadas que, además de atender las necesidades de los sectores más frágiles, permiten estimular la demanda efectiva. Sin embargo, la aplicación de este tipo de medidas plantea normalmente serios problemas de implementación y de control. Adicionalmente, hay que evitar hipotecar las cuentas del sector público, pensando especialmente en la recuperación y en la necesidad de poner en marcha otras estrategias y políticas, una vez superada la crisis.

La necesidad de proteger los gastos sociales y de infraestructura choca sin embargo, con la evolución más reciente, condicionada por las repercusiones de la crisis en la región, la cual ha estrechado el espacio macroeconómico y fiscal disponible para llevar adelante políticas anticrisis y ha acentuado la disyuntiva entre objetivos que compiten por el uso de los limitados instrumentos y recursos de los que disponen los gobiernos.

Debe tenerse en cuenta que buena parte de la mejora de la situación fiscal en los últimos años obedeció al aumento creciente de los precios de los productos básicos entre 2002 y la primera mitad de 2008, por lo que el deterioro observado a partir de la segunda mitad del 2008, marca un límite severo al espacio fiscal alcanzado.

La crisis ha colocado a la política fiscal de los países latinoamericanos en una situación compleja. Por una parte, los ingresos fiscales exhiben una importante reducción como resultado del menor nivel de actividad y de la caída de los precios de los productos básicos. A su vez, los países han tomado medidas de estímulo fiscal y de compensación de los costos distributivos que supondrán un deterioro adicional de sus resultados fiscales. En la mayoría de los casos, este deterioro se da en el marco de una importante restricción del financiamiento externo, que condiciona la posibilidad de hacer sostenibles estas medidas en la región.

Los problemas parecen plantearse con especial intensidad en los países centroamericanos, los cuales en su mayoría, a diferencia de algunos países de América del Sur, no registraron un período de bonanza tan consistente como éstos en el período 2002-2008. Esto significa que deben afrontar la crisis con un espacio fiscal reducido y un escaso margen de maniobra para implementar políticas anticíclicas y compensatorias. Esta situación se ve además agravada ante el rápido empeoramiento de algunas variables cruciales para la región, como la disminución de los recursos por turismo y la caída de la inversión externa, además de la menor entrada de remesas antes mencionada.

⁶⁸ En todos los países europeos se han puesto en marcha diversos programas para incentivar la inversión en infraestructura, especialmente a partir de cuantiosas partidas presupuestarias que actúan como factores compensatorios de la caída de la inversión privada.

En un contexto como el mencionado, las propuestas conservadoras de combatir la crisis a través de drásticas disminuciones del gasto, no parecen las más apropiadas⁶⁹. Como se ha señalado, “un recorte cercano a la magnitud de la caída en los ingresos tributarios, implicaría una reducción en los presupuestos para el sector social. La consecuente restricción en gastos de educación, salud y protección social no permitiría apoyar a las familias más pobres justo en el momento en que requieren mayor apoyo”⁷⁰. Tampoco se justifica la disminución del gasto en inversiones y obra pública, en una región en la que una parte importante del empleo depende de ese tipo de inversiones; o en seguridad interior y justicia, en áreas caracterizadas por la inestabilidad social.

Pero en todo caso, la disminución del gasto social puede implicar una especial gravedad en un momento en el que todas las previsiones apuntan a un importante crecimiento de la pobreza, revirtiendo la tendencia de los últimos años. Las políticas de protección, incluidas las más focalizadas, deben mantenerse en un momento tan difícil como el actual.

Por ello, en un contexto como el actual, se pone de manifiesto la necesidad de que los organismos financieros internacionales jueguen un papel activo en la provisión de recursos para financiar políticas contracíclicas y de compensación del impacto de la crisis. De acuerdo con CEPAL (2009), la región tiene margen para endeudarse de manera sostenible con esas entidades, dado el desendeudamiento de los últimos años. La necesidad de este financiamiento sería aún mayor en la medida en que la recuperación del sistema financiero se demore y las condiciones de acceso al financiamiento continúen siendo precarias, ya que una situación de ese tipo podría traer serias dificultades en algunos países para cubrir sus obligaciones internas y externas.

7. Comentarios finales

Analizar las cuestiones relacionadas con la equidad, a pesar de no ocupar hoy un lugar central en el debate social y político, es importante, especialmente en una época de crisis como la actual, que afecta a toda la sociedad pero especialmente a los sectores de menores ingresos y para los que la acción protectora de los estados se convierte en una variable crucial. En las sociedades europeas preocupa la falta de equidad en las actuaciones públicas, la excesiva desigualdad o la distribución inadecuada de los recursos, así como el aumento del número de pobres, situaciones para las que se prevén un conjunto de actuaciones de sus sectores públicos.

También en sociedades de menor nivel de desarrollo como las que se dan en América Latina preocupan las cuestiones asociadas a la equidad. Las profundas desigualdades que caracterizan a los países de la región y los elevados niveles de pobreza, constituyen un argumento de gran entidad para analizar estas cuestiones y aprender de las mejores experiencias para hacer frente a los graves problemas sociales que caracterizan a estas sociedades.

Determinar el significado de la equidad y su relación con otros principios asociados a las políticas públicas no es una cuestión sencilla. Son muchos los términos próximos que se utilizan en el debate social y, con frecuencia, se emplean de manera confusa y con escasa precisión. Aunque la equidad es un concepto esencialmente normativo que se vincula con la actuación de los poderes públicos, su estrecha relación con el concepto de igualdad, con diferentes acepciones hace especialmente compleja su aplicación en la práctica. En el debate actual, el término equidad se relaciona, por un lado, con la actuación justa de estado; por otro, con las nociones de progresividad y efectos redistributivos, asociados a la presunción de que la distribución de la

⁶⁹ Ver Fernando Carrera (2009a).

⁷⁰ F. Carrera, (2009b).

renta que procede del mercado no se ajusta a las preferencias de los ciudadanos y, en consecuencia, tienen sentido una acción compensadora o protectora de algunos colectivos por parte del estado.

La política fiscal es una de las posibles actuaciones del estado con repercusiones sobre el reparto de los frutos del crecimiento económico. Otras políticas con efectos sobre la equidad y la distribución del ingreso son las políticas reguladoras, las que afectan al mercado de trabajo o las que inciden sobre distintas instituciones sociales y económicas. Como se ha señalado, todas las políticas con algún alcance económico y repercusiones de carácter social generan efectos distributivos.

En el campo del gasto público, los efectos generados sobre la equidad pueden ser muy variados. Sin duda tanto las transferencias monetarias, especialmente las basadas en criterios de reparto, como los principales gastos sociales generan repercusiones significativas desde el punto de vista distributivo. Pero también otras políticas de gasto producen efectos sobre la equidad, como las destinadas a la creación de infraestructura o a garantizar la estabilidad social. Desde otra óptica se han defendido las políticas que ponen el acento en la calidad del gasto como una vía de justa compensación por los impuestos que pagan los ciudadanos.

Desde la perspectiva de los impuestos, los efectos también son importantes, tanto en términos de niveles de recaudación, como de estructura impositiva, o en relación con el peso del fraude y la elusión fiscal. Sin medios económicos es imposible satisfacer las necesidades sociales de los ciudadanos. Por otra parte, la evasión plantea un serio problema de equidad en la medida que la falta de cumplimiento con las obligaciones tributarias darán lugar al mayor pago de otros contribuyentes o a la pérdida de bienes y servicios públicos.

Desde el punto de vista de la estructura del sistema tributario, los impuestos directos, y singularmente el impuesto sobre la renta personal, parecen más acordes con la defensa del principio de equidad. Sin embargo, los impuestos directos se encuentran sometidos a una gran presión en todas partes, ante la creciente competencia fiscal internacional y la dificultad de mantener algunos de los principios clásicos de los sistemas tributarios, como la garantía de equidad horizontal o la aplicación de alícuotas intensamente progresivas. Esto ha llevado a varios países a implementar procesos de reforma de su tributación directa, apartándose de los impuestos a la renta tradicionales, del tipo global o sintético.

Desde otro punto de vista, en el campo tributario preocupan la productividad de los impuestos que afectan a las sociedades, para garantizar la competitividad de las empresas en el marco de la globalización, como también la efectividad de la imposición indirecta o la generalización de la cobertura de los impuestos sobre el valor agregado.

Por otra parte, en un creciente número de sociedades se ha planteado la necesidad de proteger las rentas de trabajo, especialmente las que reciben los trabajadores de ingresos más modestos, estimulando al mismo tiempo la integración de los trabajadores en los mercados laborales.

Otras cuestiones tributarias que forman parte de la agenda de nuestras sociedades son la limitación de los gastos tributarios en las distintas figuras tributarias y la adaptación de las administraciones tributarias a las nuevas tendencias de la tributación.

América Latina es una zona caracterizada por la existencia secular de bajos niveles de recaudación (incluso para el perfil de desarrollo de los países de la región) y en la que coinciden muy elevados indicadores de desigualdad con bajos niveles de presión fiscal, lo que indicaría una presencia modesta del sector público para dar satisfacción a las demandas de bienes y servicios

públicos que plantean los ciudadanos. Aunque existen en la actualidad muchos procesos de cambio abiertos, el objetivo principal de los mismos, hasta fechas recientes, ha sido aumentar los recursos financieros, insistir en los enfoques orientados a aumentar la solvencia y la eficiencia de los sistemas y fortalecer la competitividad de los agentes económicos de cada país. Por el contrario, se ha prestado poca atención a las cuestiones de equidad.

La investigación empírica que se desarrolla en los diversos países es esencial para conocer la dimensión de los problemas económicos y sociales y para poder informar adecuadamente las políticas públicas y a quienes toman las decisiones. En ese sentido, hemos insistido en la conveniencia de tomar las decisiones metodológicas más adecuadas a la hora de afrontar cualquier trabajo empírico, haciéndolas, hasta donde sean posible, explícitas, para poder explicar los cambios que de ellas se derivan. La falta de explicitación de los criterios adoptados, con mucha frecuencia, contribuye a hacer más complejo y opaco el debate social.

Los resultados de los trabajos del impacto de la política fiscal sobre la equidad, y más concretamente sobre la distribución de la renta, muestran las grandes diferencias que se producen entre los países europeos y los pertenecientes al área latinoamericana. A pesar de las diferencias entre países de una y otra región, la extensión y profundidad de los gastos sociales en el marco europeo suponen una importante red de protección de sus ciudadanos y una garantía frente a situaciones de adversidad. Los ingresos públicos obtenidos, en el caso europeo, suelen repartirse de forma equilibrada entre tres grandes fuentes: los impuestos sobre la renta, los que afectan al consumo y los que sirven para financiar extensos y generosos sistemas de seguridad social. Por otro lado, a pesar del debate acerca de la tributación directa, en muchos países ésta sigue siendo fuente principal de recursos y permite garantizar un grado de progresividad del sistema tributario general o al menos jugar un papel compensador de fuentes tributarias regresivas.

En América Latina, como hemos reiterado, la recaudación tributaria, a pesar del crecimiento de los últimos años, es muy baja, su estructura no es equilibrada y los impuestos sobre el consumo juegan un papel clave en la totalidad de los países de la región.

Los estudios de los efectos de las políticas fiscales sobre la equidad en los países de América Latina muestran en muchos casos un efecto regresivo de los impuestos y un papel compensador de las políticas de gasto. Si esa es la situación, pueden justificarse la aplicación de reformas que corrijan el efecto regresivo de la tributación; también es defendible la búsqueda de estándares mas elevados de nuevos recursos tributarios y fortalecimiento del principio de suficiencia tributaria, para poder financiar políticas de gasto que además de cubrir las necesidades sociales de los ciudadanos, mejoren de manera clara la distribución del ingreso.

El momento de crisis por el que atraviesan nuestras sociedades implica un empeoramiento de los colectivos más frágiles y con menores niveles de protección. Por eso, las políticas sociales se justifican especialmente ante la coyuntura actual, singularmente las que se dirigen a defender la situación de los colectivos con mayores problemas. La equidad alcanza especial relieve en este contexto y el grado de compromiso de cualquier sociedad con ella, en circunstancias como la actual, sirve para definir la calidad y la madurez de sus instituciones. Adicionalmente, tal vez tenga sentido aprovechar la oportunidad (las crisis implican también oportunidades) para introducir reformas y cambios en profundidad en las estructuras económicas y fiscales de los distintos países.

Referencias bibliográficas

- Aaron y McGuire (1970), “Public Goods and Income Distribution”, *Econometría* 38,6.
- Acevedo, C. y M. González Orellana (2005), “El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación”, en Agosin, M., Barreix, A. y R. Machado eds., “Recaudar para crecer”, BID.
- Aguste y Artana (2005), “Impacto de la reforma tributaria en 2004”, mimeo.
- Álvarez Estrada, Daniel (2009), “Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 91, CEPAL, Santiago de Chile.
- Arias, Luis Alberto (2008), “La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú”, documento presentado en el seminario Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 24 y 25 de noviembre.
- Arteta, G. (2006), “Distribución de las cargas tributarias y del gasto social en Ecuador”, en “La equidad fiscal en los países andinos”, A. Barreix, J. Roca y L. Villela (editores); DFID–CAN–BID.
- Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz.Huerta, J. (2003): “Equivalence Scales in Tax and Transfer Policies”, *Investigaciones Económicas*, vol. 27(3), 2003, pp.593-614.
- Banco Mundial, (2004), “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo”. Washington D.C.
- Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006), “Política fiscal y equidad. Estimación de la progresividad y capacidad distributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina”, DFID-SGCAN-BID.
- Basombrío (2009), “Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Bird, Richard (2003).”Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between equity and efficiency”, ITP Paper 0306, Universidad de Toronto.
- Bird, Richard (1992), “Tax reform in Latin America: a review of some recent experiences”, *Latin American Research Review*, Universidad de Toronto.
- Bird, R. y De Wulff, L. (1973), “Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies”. IMF Staff Papers, Vol. XX, No 3, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC.
- Cabrera, Maynor (2009), “La Tributación Directa en América Latina, Equidad y Desafíos: El caso de Guatemala”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 89, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cabrera, Maynor y Vivian Guzmán (2009), “La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de El Salvador”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 87, CEPAL, Santiago de Chile.
- Calonge, S. y A. Manresa (2001), “Incidencia fiscal y del gasto público social sobre la distribución de la renta en España y sus CC.AA”, FBBVA, Bilbao.
- Canavese, A., Hildegart Ahumada, Sanguinetti, P. y Sosa Escudero, W. (1992), “Efectos distributivos del impuesto inflacionario: una estimación para el caso argentino”, Secretaría de

- Programación Económica, Serie Finanzas Públicas, documento de trabajo n° FP/01. Buenos Aires.
- Cantalupts, J., Jorratt, M. y Scherman, D. (2007). “Equidad Tributaria en Chile. Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma”, Santiago.
- Cantó, O.,C. Gradín y C. Del Rio (2009), “La dinámica de la pobreza en España: Duración, Tipología y Flujos”, documento presentado en el Congreso de Economía Aplicada, Madrid.
- Carciofi, R., Barris, G. y Cetrángolo, O. (1994), “Reformas tributarias en América Latina: análisis de experiencias durante la década de los años ochenta”, Proyecto de reformas de políticas para aumentar la efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), CEPAL, Santiago de Chile.
- Carrera, F. (2009a), “El soporte fiscal de la gobernabilidad”, mayo 2009, disponible en www.icefi.org
- _____ (2009b), “Prioridades y transparencia”, mayo 2009, disponible en www.icefi.org
- Carvalho, P (2006), “IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra- fiscais”, Texto para la discussão No 1251, IPEA, Brasilia, diciembre.
- Casalmiglia, A. (1993), “Racionalidad y eficiencia del derecho”. Ed. Fontamara. México
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008 (LC/G.2401-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36.
- _____ (2008b), Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008 (LC/G.2386-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- _____ (2008c), Panorama social de América Latina, 2008 (LC/G.2402-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89
- _____ (2006). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, (LC/G.2294), Santiago de Chile.
- _____ (2003), “Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal”, serie Seminarios y conferencias, N° 32 (LC/L.1991-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.153.
- Cetrángolo, O. (2007), “Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo 134, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Carlos Gómez Sabaini (2009), “La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 84, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2007) “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 60, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2009), “Intergovernmental fiscal relations in Latin America: regional disparities and fiscal sustainability”, Document presented at IPD Decentralization Task Force Meeting, Columbia University, June 10-11.
- Chu, K., Davoodi, H. y Gupta, S. (2000), “Income distribution and tax government social spending policies in development countries”, Working papers N° 214, Universidad de las Naciones Unidas / Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU / -WIDER), diciembre.

- De Wulf, L. (1981), "Incidence of Budgetary Outlays: Where Do We Go from Here?", *Public Finance* 36 (p. 55-76).
- Díaz de Sarralde, S., C. Garcimartin y J. Ruiz-Huerta (2009), "Progresividad y redistribución en reformas fiscales con cambios en la recaudación. Los efectos nivel y distancia". Mimeo. Madrid.
- Disney, R. (2004): "Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?" *Economic Policy*, July.
- Engel, E., Galetovic, A. y Raddatz, C. (1998). "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile", disponible en http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/e0808per.pdf
- EUROSTAT (2008), "Taxation Trends in the European Union" (2008 Edition).
- EUROSTAT (2009a), "Main data base", disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- EUROSTAT (2009b), "What can be learned from Deprivation Indicators in Europe", documento preparado para el Subgrupo de Indicadores del Comité de Protección Social de la UE.
- Fanelli, José María y Juan Pablo Jiménez (2009), "Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferreira Filho, J.B.S, Santos, CV y Prado Lima, SM. (2006), "Tax reform, income distribution and poverty in Brazil: An Applied General Equilibrium Analysis", PROJECT PR-MPIA-340.
- Fuentes Quintana, E. (1989), "La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española", Cívitas, Madrid.
- Gasparini, L., (1998) "Incidencia distributiva del sistema tributario argentino" en La reforma tributaria en Argentina, FIEL, Buenos Aires, Argentina.
- Gillespie (1965), "Effects of Public Expenditure on the Distribution of Income", en Richard A. Musgrave, *Essays in Fiscal Federalism*, The Brookings Institution.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos (2006), "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL, N° 93 (LC/G.2324-P), O. Cetrángolo y J.C. Gómez Sabaini (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.7.
- Gómez Sabaini, J.C, Jiménez J. P. y A. Podestá (2009), "Tributación, evasión y equidad en América Latina", CEPAL, mimeo.
- Gómez Sabaini J.C., Santiere, J. J., and Rossignolo, D. (2002), "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino", *Serie Gestión Pública* 20, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J., (2000): "Los impuestos y la distribución del ingreso en la Argentina", en Vaitsos, C.: (2001): "Cohesión social y gobernabilidad política en Argentina". Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J., Rossignolo, Darío A. (2000): "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997", Banco Mundial, SPEyR, Ministerio de Economía.
- González, D. (2006), "Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina", Departamento de Integración y Programas Regionales, BID, Washington DC.

- González, D. (2009), “La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina”, Serie Gestión Pública 70, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- González Cano, H. (2004), “Las tendencias en las reformas tributarias en América Latina”, Presentación realizada en el Seminario sobre Reforma Fiscal y Autonomía Presupuestaria de la Administración Tributaria Dominicana, Santo Domingo.
- Haughton, Jonathan (2006), “Informe de Equidad Fiscal en el Perú: Evaluación de la incidencia de impuestos y gasto en el Perú”, en Comunidad Andina “La equidad fiscal en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela”, Washington D.C.
- Herschel, F. J. et al (1963) “Política Fiscal en la Argentina”, Programa Conjunto de Tributación, OEA/ BID, editado por Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires, (Vol. VI).
- Instituto de Estudios Fiscales (2007), “Área de Sociología Tributaria: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2006”, Documento de Trabajo N° 21, Madrid
- Jiménez, Juan Pablo y Andrea Podestá (2009a), “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.1.
- _____ (2009b), “El impacto de la crisis global sobre las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas de los gobiernos subnacionales”, documento presentado en la V Reunión de la Red de Gestión Presupuestaria por Resultados y Efectividad en el Desarrollo, organizado por el BID, junio, Brasilia.
- _____ (2008), “Tributación y equidad: desafíos para América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben (2006), “Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe”, Revista de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Jorrat, Michel (2008), “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”, documento presentado en el seminario Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 24 y 25 de noviembre.
- Kakwani, N. C. (1977), “Measurement of Tax progressivity: An International Comparison” The Economic Journal, 87, (p.71-80).
- Kethan, C.P. y S.N. Poddar (1976), “Measurement of Income Tax Progression in a Growing Economy: The Canadian Experience”, Canadian Journal of Economics 9 p. 609-613.
- Lambert, (1993), “The Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis”, Manchester University Press, Manchester.
- Lopez-Monti, Rafael (2009), “Real volatility and cyclical fiscal policy in Latin America and developed countries”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Martín, J. (1997): “La equidad en el presupuesto público”, Revista de la CEPAL 63, Santiago de Chile, diciembre.
- Molina, D., F. Núñez y M. Ricaurte (2000), “El IVA: regresivo para casi todos”, Tendencias, Segundo Semestre, CORDES–UNEDE.

- Mulas, C. (Coord.) (2009), “El Estado Dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de Bienestar en Europa”, Ed. Complutense, Madrid.
- Musgrave, R. y T. Thin (1948), “Income Tax Progression, 1929-1948”, *Journal of Political Economy* 56, p. 498-541, Diciembre.
- Observatorio de la Equidad (2009), www.revmed.unal.edu.co/equidad/documentos.htm
- OCDE (2008), “Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries”, Paris.
- _____ (2009), “Tax Administration in OECD and Selected non OECD Countries: Comparative Information series 2008”, Paris.
- OIT/CEPAL (2009), “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe”, Boletín N° 1, Santiago de Chile.
- Owens, J. (2007), “An International Perspective on Tax Reform in OECD Countries”, documento presentado en el Seminario organizado por la Fundación FIIAPP, diciembre, Madrid.
- Pardo, O. (2006), “Efectos macroeconómicos y distributivos de la reforma sobre el impuesto a la renta en Colombia: una aproximación mediante un modelo de equilibrio general dinámico”, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos, Noviembre 2006.
- Pechman, J.A. y B. Okner (1974), “Who bears the Tax Burden?”, The Brookings Institution, Washington DC.
- Rawls, J. (1971), “The Theory of Justice”, Cambridge Mas.
- Reynolds, M. y Smolensky (1977), “Public expenditures, Taxes and the Redistribution of Income: The USA 1950, 1961, 1970”, Academic Press, New York.
- Roca, Jerónimo (2009), “Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 85, CEPAL, Santiago de Chile.
- Roca, J. y H. Vallarino (2003): “Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador”. Proyecto SALTO. USAID.
- Roemer, J.E. (1999), “Igualdad de oportunidades”, en Dimensiones de la Desigualdad, III Simposio sobre Igualdad y distribución de la renta y riqueza, Vol I, Argentina-Visor, Madrid
- Rosen (2008), “Public Finance” (8th edition), McGraw-Hill International Edition, Singapore.
- Santiere, J. J. (1989): “Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso”. Documento de Investigación del Programa de Estudios sobre Política Tributaria, Gobierno Argentino, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Sanz, B. (2002) “La articulación Micro-Macro en el Sector Hogares: de la Encuesta de Presupuestos Familiares a la Contabilidad Nacional”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas”, disponible en http://www.hacienda.gob.mx/INGRESOS/Paginas/ingresos_distribucion_pago.aspx
- SEPE (2003), Gasto social do governo central 2001 e 2002, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda, Brasilia.
- Sen, A (1992), “Inequality reexamined”, Harvard University Press, Cambridge.
- _____ (2002), “What Difference can Ethics make?”, Conferencia presentada en el Congreso Internacional organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Julio.

- SIISE (2001), “El IVA en el Ecuador: un análisis de equidad”, Revista Gestión, Abril.
- Stäahlberg, A.C. (2007), “Redistribution across the Life Course in Social Protection Systems”, en Modernizing Social Policy for the New Life Course, OECD, Paris.
- Suits, D. (1977), “Measurement of Tax Progressivity”, The American Economic Review, 67. p. 747-752.
- Tanzi, V. (2003):
- Tamayo, P. (2001), “Descentralización y Financiación de la asistencia Sanitaria Pública en España”, Consejo Económico y Social (CES), Colección Estudios, Madrid.
- Theil, H. (1967), “Economics and Information Theory”, North Holland, Amsterdam.
- WARREN, N. (2008): “A Review of Studies on the Distributional Impact of Consumption Taxes in OECD Countries”. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. Paris
- Vianna y otros (2000), “Carga tributaria direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil”, Texto para discussion 757, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) Ministerio de Planeamiento Presupuesto y Gestión, Brasilia.
- Webb, Richard y Figueroa, Adolfo (1975), “Distribución del Ingreso en el Perú”, Serie Perú Problema No 14, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.
- Zockun, M y otros (2005), “Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado”, Estudo Patrocinado pela Fecomércio – Federação do Comércio do Estado de São Paulo, Octubre.

ANEXO I: Revisión de la literatura sobre incidencia distributiva de la política fiscal en los países de América Latina

Argentina⁷¹

Argentina es posiblemente uno de los países de la región donde mayor cantidad de estudios, y de más antigua data, se han efectuado a los efectos de medir el impacto de los impuestos y gastos públicos.

El primero de ellos fue realizado por Herschel en 1963, seguido por un estudio realizado dos décadas más tarde por Santiere (1989); mientras tanto, la mayor cantidad de estudios fue realizada entre fines de los noventa y principios del 2000, entre los que se encuentran los de Gasparini (1998), Santiere y Gómez Sabaini (2000), y Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2002).

El procedimiento que se sigue comúnmente en los estudios de incidencia comienza por definir el indicador de bienestar relevante. Una vez establecido el mismo, se debe asignar la recaudación generada por los distintos impuestos, a cada uno de los rangos en que se divide a la población, basándose en determinados supuestos de traslación e incidencia aplicables a cada gravamen. Una vez obtenida la información numérica, el efecto del sistema puede ser calculado a partir de la evaluación de los indicadores de presión tributaria, grado de concentración, coeficientes de desigualdad y finalmente de la incidencia diferencial.

La mayor parte de los estudios en la materia coinciden en los efectos sobre la equidad de cada tributo en particular: los impuestos más progresivos resultan ser los directos, entre los que se destacan en primer lugar el impuesto a la renta personal, y en menor medida el impuesto a la renta de las sociedades, seguidos por los impuestos a los bienes personales y al patrimonio neto. Los más regresivos –ordenados por regresividad decreciente– resultan ser las contribuciones a la seguridad social, los gravámenes sobre los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, el IVA y los ingresos brutos provinciales. Es por esto que se afirma que la preeminencia de los impuestos indirectos por sobre los directos en el período determinó la regresividad de la incidencia global.

En líneas generales los estudios realizados para Argentina muestran dos tendencias en la incidencia del sistema tributario. Por un lado, un aumento en la presión tributaria (calculada en relación al ingreso personal disponible) que de promediar un 19% en 1959 pasó a promediar prácticamente el 50% según los últimos estudios realizados. Por otra parte, la incidencia del sistema tributario sobre la distribución del ingreso se ha tornado más regresiva hacia el presente, creciendo especialmente en los deciles de menores ingresos. Es entonces en los dos extremos de la distribución de la población donde se registra la regresividad del sistema tributario ya que, como muestran los resultados del estudio de Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2002), entre el decil número tres y el decil número ocho los resultados muestran proporcionalidad alrededor de la media.

En síntesis, a pesar que los estudios de incidencia citados presentan resultados diversos dependiendo en gran parte de las variables de ingreso y criterios de traslación utilizados, se puede afirmar que los mismos estarían mostrando un sistema tributario levemente regresivo, el cual lejos de funcionar como herramienta favorable a una mejor distribución del ingreso, estaría presionando hacia una mayor desigualdad. Esta regresividad estaría golpeando principalmente en el primer y el segundo decil, los cuales muestran una presión tributaria diferencial superior a la del resto de la población, sobre todo en cuanto a los dos deciles de mayores ingresos, donde se registran los menores niveles.

⁷¹ Basado en Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009).

Brasil

En Zockun y otros (2005) se presenta un análisis de la carga tributaria directa e indirecta sobre los ingresos de las familias brasileñas⁷². Estos autores señalan que si bien el impuesto sobre la renta en Brasil es progresivo, la progresividad de los impuestos directos no es suficiente como para compensar la alta regresividad de los impuestos indirectos. Además al comparar las cargas directas e indirectas por tramos de renta familiar en 1996 y 2004, surge que en ese período aumentó la carga tributaria total para todos los tramos de renta, pero también aumentó la regresividad del sistema como un todo. La carga tributaria total en Brasil aumentó 20.6 puntos para las familias con renta de hasta 2 salarios mínimos y solamente 8.4 puntos para las familias con ingresos superiores a los 30 salarios mínimos. Otra medida de regresividad del sistema está dada por la relación entre la carga tributaria de la primera y la última clase de renta: en 1996 esta relación era de 1.58 y se elevó a 1.86 en 2004.

En cuanto a los efectos del impuesto predial en la distribución del ingreso, un estudio de Carvalho⁷³ (2006) para municipios de Brasil analiza la carga tributaria del Impuesto predial y territorial urbano (IPTU) para familias de distintos tramos de renta. Este autor señala que la principal causa de la regresividad del IPTU en Brasil surge de la valuación regresiva de los inmuebles, ya que las propiedades de mayor valor están más desactualizadas en relación a su verdadero valor de mercado que los inmuebles de valores más bajos. Así, la base de cálculo del impuesto se torna regresiva y las alícuotas efectivas son menores cuanto mayor es el valor de mercado del inmueble⁷⁴.

Con el fin de analizar si la implementación de tasas progresivas mejora los aspectos distributivos del impuesto, el estudio presenta la carga tributaria del IPTU según tramos de rentas familiares en municipios que han adoptado tasas progresivas del impuesto y las compara con las de localidades que no cuentan con alícuotas progresivas. En general, se observa que en los municipios que adoptan tasas progresivas del IPTU, el pago del tributo tiende a comprometer menos los recursos de las familias de más bajos ingresos. En contraposición, los tramos de mayor renta tienden a comprometer una fracción mayor de sus recursos (excepto en el tramo de renta por encima de 60 salarios mínimos). Así, el autor concluye que el uso de alícuotas progresivas tendería a mejorar la equidad en la tributación inmobiliaria en Brasil.

Chile⁷⁵

Un estudio clave en esta literatura, es el realizado a fines de los noventa por una comisión de expertos que asesoró al Servicio de Impuestos Internos (Engel et al (1998)). En este estudio se analiza el impacto de la estructura tributaria vigente en el año 1996 sobre la distribución del ingreso, haciendo uso de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de ese año y de bases de datos tributarias. El análisis incluyó los impuestos a las rentas personales, el IVA, los aranceles a las importaciones y algunos impuestos selectivos al consumo. En cambio, el estudio

⁷² Zockun, M y otros, Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado, Estudo Patrocinado pela Fecomércio – Federação do Comércio do Estado de São Paulo, Outubro 2005.

⁷³ Carvalho, P, “IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra- fiscais”, texto para la discussão No 1251, IPEA, Brasília, diciembre 2006.

⁷⁴ Sin embargo, esta información sólo incluye a aquellas familias que pagan el impuesto por lo que no es posible afirmar que todo el tramo de renta más pobre soporta una carga tributaria mayor que los tramos más ricos, sino que entre las familias que efectivamente pagan el impuesto, aquellas de menor renta destinan una fracción mayor de sus recursos a este pago que las más ricas.

⁷⁵ Basado en Jorrat (2009).

no incorporó en la medición el Impuesto de Primera Categoría que afecta a las rentas empresariales retenidas.

Los resultados mostraron que el índice de Gini permanecía casi inalterado antes y después de la política tributaria, subiendo levemente desde 0,488 a 0,496. Este magro desempeño distributivo no cambió incluso cuando se simularon algunas reformas radicales, entre ellas, elevar la tasa de IVA hasta un 25%, reemplazar el impuesto a la renta por un Flat Tax de tasa 20% y duplicar el impuesto a la bencina. En las tres, los resultados obtenidos en los índices de redistribución seguían siendo insignificantes comparados con los obtenidos al aplicar el gasto público. Este último sí producía una redistribución importante de los ingresos, estimándose una caída del índice de Gini a 0,439.

En razón de lo anterior, la principal recomendación de este estudio es que a la hora de recaudar se deben escoger los impuestos más eficientes, enfocando los esfuerzos redistributivos por el lado del gasto social.

En un estudio más reciente, Cantallop et al (2007) incorporan dos elementos no considerados anteriormente, como son la participación de los individuos en las utilidades retenidas en las empresas y el impuesto que las afecta, y la traslación del IVA originado por las exenciones. El primer elemento es especialmente relevante en Chile, por cuanto el Impuesto a la Renta aplica a las rentas empresariales un sistema de tributación en base a retiros y, simultáneamente, establece una importante brecha entre la tasa de impuesto a las utilidades de la empresas (17%) y la tasa marginal máxima de los impuestos personales (40%), lo que genera a los individuos de rentas altas un incentivo a retener utilidades. El resultado de esto es que una buena parte de los ahorros de los hogares de altos ingresos toman la forma de utilidades retenidas. Se advierte entonces que al no considerar esta componente como parte del análisis, es posible que se esté subestimando tanto la concentración de las rentas como el potencial redistributivo de los impuestos.

Una primera conclusión del estudio es que la estructura tributaria actual es regresiva. Al igual que en los estudios anteriores, se concluye que la combinación de un IVA regresivo con un impuesto a la renta progresivo da como resultado una estructura tributaria ligeramente regresiva. Se mide un índice de Gini de 0,5223 y 0,5302, antes y después de impuestos respectivamente.

También se concluye que cierto tipo de reformas radicales, en el sentido de revertir la relación entre la recaudación de los impuestos directos e indirectos, podrían tener un impacto significativo en la redistribución de los ingresos. En efecto, al simular un cambio tributario orientado a expandir la base imponible del impuesto progresivo a la renta y reducir la participación del IVA, de tal forma de mantener la recaudación constante, se logró una mejora en la distribución del ingreso, que se traduce en una reducción del índice de Gini desde 0,5302 a 0,4879. Los autores estiman que esta reducción es significativa, por cuanto siendo el índice de Gini después de impuestos y gasto público igual a 0,4304, los impuestos serían responsables del 42,4% de la mejora en la distribución del ingreso, en tanto que el gasto público sería responsable del 57,6% restante.

Se evalúa también la significancia del impacto distributivo en términos del efecto que la reforma simulada tiene sobre los ingresos de los hogares de menores ingresos, mostrándose que ésta incrementa los ingresos mensuales promedios de los deciles 1 y 2 en un 37,6% y 18,6%, respectivamente.

Ecuador⁷⁶

La mayoría de los estudios sobre la progresividad y el impacto redistributivo de los impuestos en Ecuador se han centrado en el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Sin embargo, estos estudios forman parte de la polémica, aún no cerrada, sobre si el IVA es un impuesto regresivo o progresivo.

En rigor, la discusión final refiere a si es mejor indicador de bienestar el ingreso o el consumo. En efecto, cuando se considera como indicador de bienestar el ingreso, el IVA suele resultar regresivo, mientras que cuando se considera el consumo suele resultar progresivo.

Como ejemplos de esta polémica para el caso de Ecuador, puede consultarse a SIISE (2001) y a Molina y otros (2000). El Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), actualmente Unidad del Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social, estimó que el IVA era progresivo, considerando el consumo como indicador de bienestar. Por el contrario, el trabajo de Molina y otros (2000), considerando el ingreso como indicador de bienestar, concluye que el IVA era regresivo.

Respecto a la progresividad e impacto redistributivo de la tributación directa, y en particular de la imposición sobre la renta hay menos análisis disponibles. Roca y Vallarino (2003) estimaron el impacto redistributivo de la política fiscal, es decir, del sistema tributario y el gasto público social conjuntamente considerados. Respecto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales (considerando como indicador de bienestar el ingreso antes de la política fiscal y ajustado por escalas de equivalencia) presentan las siguientes conclusiones: i) el impuesto presentaba una muy alta progresividad –el 10% de más altos ingresos, que percibía más del 55% del ingreso, pagaba más del 90% del impuesto – pero poco relevante impacto redistributivo; ii) el 70% más pobre de la población quedaba fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible y el 10% más rico pagaba más del 90% del tributo.

Finalmente, Arteta (2006) también estima el impacto redistributivo del sistema tributario y el gasto público social conjuntamente considerados. Respecto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales (y considerando como indicador de bienestar el ingreso antes de la política fiscal), Arteta estima que el 10% de más altos ingresos, que percibía el 30% del ingreso total, pagaba casi el 80% del impuesto, siendo el único decil “perdedor” con la introducción del impuesto. No obstante, este pago representaba tan solo un 2.5% de los ingresos de este decil, señalando una capacidad redistributiva poco significativa del tributo –el índice de Gini de la distribución del ingreso pasaba de 0.408 antes de la política fiscal a 0.403 luego del IRPN.

El Salvador⁷⁷

En cuanto a la progresividad e incidencia distributiva del sistema tributario salvadoreño, diversos estudios coinciden en que, en su conjunto, la carga tributaria es regresiva: a medida que el nivel de ingreso del hogar aumenta, la proporción del ingreso que se destina al pago de impuestos se reduce. El empeoramiento de la distribución del ingreso responde a que la gran mayoría de medidas, a excepción del ISR a personas naturales, se concentran en los deciles de menores ingresos. Los indicadores tradicionales de concentración revelan el carácter regresivo del sistema (Acevedo y González Orellana, 2005).

⁷⁶ Basado en Roca (2009).

⁷⁷ Basado en Cabrera y Guzmán (2009).

Si bien el impuesto sobre la Renta para El Salvador es, al igual que en la mayoría de los casos, progresivo en su conjunto, Acevedo y González Orellana advierten que este comportamiento es menos evidente para el caso de la imposición a las personas jurídicas. La distribución del ISR entre deciles de hogares señala que mientras el de personas naturales se distribuye principalmente entre los deciles más altos; el de personas jurídicas está menos concentrado en los deciles superiores, e incluso los grupos de menores ingresos tienen una participación relativamente importante.

Los resultados del Acevedo y González indicarían que -a diferencia del ISR a personas naturales- el aplicado a las personas jurídicas vuelve más regresiva la distribución del ingreso: el coeficiente de Gini aumenta luego de la aplicación del impuesto y el índice de Kakwani tiene un valor negativo (-16.73). Por su parte, la carga Tributaria diferencial⁷⁸ (medida de desigualdad asociada a cada decil) también apunta a que el ISR a personas jurídicas es regresivo y verticalmente inequitativo.

Guatemala⁷⁹

Los diferentes estudios sobre los efectos distributivos de la tributación directa en Guatemala se limitan al Impuesto Sobre la Renta (ISR). El caso del Impuesto Único Sobre Inmuebles regularmente no se aborda debido a la dispersión espacial de la materia imponible y de la naturaleza de la base gravable. En efecto, aunque el tratamiento tributario del IUSI incluye un esquema progresivo de tarifas, éstas son significativamente bajas y se aplican sobre el valor total del bien inmueble declarado por el contribuyente. De los estudios revisados, solamente Auguste y Artana (2004) elaboran un análisis sobre el IUSI y concluyen que es progresivo, aunque con poca capacidad redistributiva.

Los estudios de incidencia del ISR disponibles en Guatemala consideran fuentes de información y metodologías diversas. La disponibilidad de información fiscal oportuna y especializada, así como cuentas nacionales y encuestas de hogares actualizadas, no han incidido que en un lapso de 15 años los resultados sobre la tributación de las personas naturales cambien significativamente. En el caso de la tributación de personas jurídicas, tres estudios concluyeron que es proporcional, mientras que el estudio más reciente concluyó que es regresiva.

El esquema de tasas marginales del impuesto que se aplica a las personas en relación de dependencia, y la exención del ISR a todas las personas que tienen ingresos menores a Q36,000 determinan que los autores analizados presenten al Impuesto Sobre la Renta Personal con una incidencia progresiva. Hay que tomar en cuenta también que la progresividad está determinada porque solamente el noveno y décimo decil del ingreso contribuyen al Impuesto sobre la Renta de los asalariados.

Por su parte, la proporcionalidad que se asigna a la incidencia del ISR de empresas está determinada por la aplicación de un único tipo impositivo sobre la renta neta. En el caso de Auguste y Artana, la regresividad se califica de leve. La incidencia del pago de ISR de las personas jurídicas depende en gran parte de los supuestos utilizados. Por ejemplo, si se supone

⁷⁸ Cociente resultante de dividir la carga tributaria del i-ésimo decil entre la carga tributaria promedio. Ante un impuesto o sistema progresivo, este indicador tomaría valores menores a la unidad para los deciles de menores ingresos y aumentaría en la medida que se avanza hacia grupos superiores hasta llegar a valores superiores a la unidad en los últimos deciles.

⁷⁹ Basado en Cabrera (2009).

que toda la carga cae sobre las empresas el impuesto sería progresivo, mientras que si el impuesto se traslada completamente al consumidor se convierte en regresivo.

México⁸⁰

Con el objeto de tener una perspectiva analítica del efecto redistributivo de la política fiscal en México y por mandato expreso del Congreso de la Unión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha realizado una serie de estudios sobre la distribución del pago de impuestos y percepción del gasto público.

Estos estudios sobre incidencia fiscal han sido emitidos consistentemente durante el periodo 2001-2008. De una lectura de las cifras publicadas por el más reciente estudio disponible (SHCP 2008), el sistema tributario mexicano muestra una tendencia progresiva en términos de distribución del ingreso. La distribución de la carga fiscal se encuentra concentrada en los estratos de mayores ingresos de la población, principalmente en el caso de los dos principales impuestos de base amplia (ISR e IVA)⁸¹. Los datos de la SHCP muestran que los deciles 9 y 10 de la población contribuyen con cerca del 60% de la recaudación total, mientras que los deciles 1 y 2 aportan tan sólo el 3%. Dentro de los impuestos analizados, el ISR muestra la más alta progresividad. El decil con mayores ingresos contribuye con casi la cuarta parte de este impuesto. La distribución en el pago del IVA muestra una tendencia similar, considerando que este último sector de la población contribuye con casi una quinta parte del pago del impuesto.

Por lo que se refiere a la distribución del gasto público, los resultados para el año 2006 muestran también una tendencia generalizadamente progresiva. Los rubros del gasto federal incluidos en el análisis incluyen los sectores educación, salud, pensiones, transferencias directas y subsidio eléctrico residencial. Por lo que se refiere al gasto total en educación, la SHCP encuentra una distribución marginalmente progresiva. De un análisis detallado de los componentes del gasto federal en educación llama la atención el sesgo regresivo en el rubro de educación superior, a diferencia del gasto en educación preescolar, primaria y secundaria.

En términos de gasto en salud, el estudio arroja una distribución regresiva considerando la distribución de los asegurados por tipo de institución pública. Este resultado sugiere la presencia de un importante segmento de la población trabajando en el sector informal de la economía. Por lo que se refiere a la distribución del gasto en el sector salud, tomando en consideración la utilización de servicios que presta el Estado, en vez de la distribución de asegurados, los datos de la SHCP muestran una relativa equidad en términos de incidencia distributiva.

En cuanto al gasto público en pensiones, el estudio arroja un sesgo ligeramente regresivo en las distribuciones de las aportaciones gubernamentales a los trabajadores activos afiliados a los dos principales institutos de seguridad social en México. Por su parte, la distribución de transferencias monetarias a través del *Programa Oportunidades* arroja resultados notoriamente progresivos, de forma tal que el 85% de las transferencias son capturadas por los cuatro deciles de menores ingresos de la población mexicana.

Considerando conjuntamente el efecto de las transferencias de impuestos y el gasto público, el estudio de la SHCP muestra el efecto redistributivo neto al comparar el ingreso ex-ante y ex-post por cada decil de ingresos. Para los primeros siete deciles de la población, el efecto

⁸⁰ Basado en Álvarez (2009).

⁸¹ Además del IVA y el ISR, el estudio incluye los impuestos específicos (impuesto especial sobre producción y servicios *IEPS*) el impuesto sobre tenencia de vehículos y sobre automóviles nuevos.

neto de la política fiscal muestra rasgos de progresividad en la medida en que su participación en el ingreso aumenta después de medir transferencias de impuestos y gasto público. Por su parte, los tres deciles de la población de mayores ingresos ven reducida su participación en el ingreso, en buena medida como consecuencia de una mayor contribución relativa al ingreso público.

Perú⁸²

Respecto al impacto redistributivo de la política tributaria en Perú, se puede decir que existen pocos estudios en esta materia.

El estudio pionero de Webb y Figueroa (1975), evalúa la incidencia distributiva de las medidas gubernamentales en el periodo 1961-1970. Para ello divide a la población en tres sectores: el sector moderno, el sector urbano tradicional y el sector rural tradicional. Las principales conclusiones son las siguientes: i) La progresividad del sistema tributario se redujo entre 1961 y 1970; ii) Los gastos públicos son bastante más altos en el sector moderno, aunque no lo suficiente para compensar la carga tributaria; iii) A diferencia de la política impositiva, la incidencia de los gastos mejoró durante el periodo; iv) El sector moderno transfiere ingresos a los demás sectores a través del presupuesto; v) Si bien los efectos netos de las políticas gubernamentales son progresivos, los montos transferidos son muy pequeños en relación a las grandes y crecientes disparidades en los ingresos de mercado.

Por otro lado, el estudio de Haughton (2006) analiza los efectos distributivos de los impuestos y el gasto público en el Perú y concluye sobre la progresividad o regresividad de cada uno de los siguientes impuestos considerados en forma aislada:

Impuesto	Incidencia
IGV	Regresivo
ISC cigarrillos	Regresivo
ISC bebidas gaseosas	Regresivo
IRPN	Progresivo
ISC combustibles	Progresivo
ISC bebidas alcohólicas	Progresivo
Efecto combinado	Progresivo

Fuente: Haughton (2006)

Asimismo, el estudio concluye que el gasto en educación, salud y subsidios sociales focalizados (desayuno/almuerzo escolar, vaso de leche y material educativo) es muy progresivo. Los subsidios a los hogares comprendidos en el decil más pobre (medido en función a su gasto per cápita) representan el 32% de su gasto, en comparación con el 1.6% en el caso de los hogares del decil más alto.

El estudio también concluye que si se consideran los impuestos y gastos en forma conjunta, el efecto combinado es claramente progresivo: El 60% más pobre de la población es beneficiaria neta de subsidios; siete décimos de los pagos netos provienen del 10% más rico de la población.

Específicamente en lo que se refiere al impuesto a la renta de personas naturales (IRPN), éste resulta progresivo (ordenando a los hogares de acuerdo a su gasto per cápita). Asimismo el 51% de la recaudación del IRPN proviene del decil más rico. Sin embargo, hace notar el autor que llama la atención la carga tributaria efectiva muy baja inclusive para el decil más rico, a pesar de que la tasa marginal nominal es de 30%. El autor sostiene que esto obedecería a deducciones

⁸² Basado en Arias (2009).

amplias y generosas y a la dificultad de cobranza del impuesto, especialmente para los profesionales independientes. No obstante, ordenando a los hogares de acuerdo con el ingreso per cápita, no resulta claro que el impuesto sea progresivo.

Países Andinos

Varios estudios sobre los efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso en países de la región han sido publicados por el BID, DFID y CAN en el libro “La equidad fiscal en los países andinos” (2006)⁸³. Los impuestos considerados en los estudios son los siguientes: el Impuesto al Valor Agregado (IVA); los impuestos selectivos al consumo (combustibles, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, tabaco, automotores) y el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF). Lamentablemente, los impuestos a la renta empresarial, al comercio exterior y a los recursos naturales no renovables, no han sido incluidos en los estudios argumentando que no existe un consenso amplio respecto a quién soporta efectivamente la carga de estos tributos.

Como indicador local de progresividad de los impuestos, los estudios de los países de la CAN consideran la progresión de la tasa media impuesto/ingreso (e impuesto/consumo) de los diferentes deciles. También analizan la progresividad global de los impuestos a través del índice de Kakwani y evalúan su impacto redistributivo mediante el índice de Reynolds-Smolensky.

En cuanto al análisis de los efectos del IVA en la distribución del ingreso, los estudios concluyen que en los casos de Perú, Bolivia y Colombia resulta ser regresivo mientras que en Ecuador y Venezuela, el impuesto tiene efectos progresivos. Sin embargo, los autores destacan que el efecto redistributivo del IVA (ya sea regresivo o progresivo) es modesto, sobre todo si se lo compara con la capacidad redistributiva del gasto público social.

En lo que respecta a los impuestos selectivos al consumo, los estudios señalan que presentan una capacidad redistributiva muy limitada. Las cargas sobre bebidas alcohólicas, no alcohólicas y derivados del tabaco tienden a ser casi neutrales en términos de equidad vertical. Respecto a los impuestos a los combustibles, si además de estimar el impacto directo del consumo de gasolinas (progresivo) se considera el impacto indirecto en el consumo de los hogares (regresivo: transporte público, consumo en el hogar, etc.), el efecto neto resulta significativamente regresivo.

Por otra parte, estas investigaciones concuerdan con que el impuesto a la renta personal en los países de la CAN presenta dos características salientes: una muy alta progresividad y, a la vez, un muy moderado impacto redistributivo. En efecto, los índices de Kakwani indican que este tributo es el más progresivo en cada uno de los países de la CAN.⁸⁴

No obstante, los autores resaltan que el impacto redistributivo es muy moderado. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, la transferencia del 50% más rico al 50% más pobre de los

⁸³ Este libro incluye un resumen ejecutivo (Barreix, Roca y Villela, 2006) donde se comparan los 5 países andinos y también publica los estudios detallados para cada uno de los países: Bolivia (Cossio, 2005), Colombia (Zapata y Ariza, 2005), Ecuador (Arteta, 2005), Perú (Haughton, 2005) y Venezuela (García y Salvato, 2005).

⁸⁴ Bolivia es uno de los pocos países de América Latina que no tiene IRPF. En teoría, el régimen complementario al impuesto al valor agregado (RC-IVA) es un sustituto del impuesto a los ingresos de las personas, ya que los salarios percibidos están sujetos a la misma tasa del IVA. Sin embargo, debido a que se permite que todo el consumo sujeto al IVA sea deducido de la base tributaria, las recaudaciones del RC-IVA sobre la renta personal no alcanzan ni al 1% del total de las recaudaciones y a menos del 0.2% del PIB (Cossio, 2005).

hogares alcanza un 0.22% del ingreso total después del impuesto y por otra parte, el cambio en la participación en el ingreso total del 10% más rico no llega en ningún caso al 1%.

Los investigadores indican que la razón de este impacto leve es la baja recaudación del impuesto, que tan sólo en el caso de Perú alcanza el 1% del PIB. Además señalan que, por ejemplo, en Colombia la tasa marginal superior (nominal) del impuesto es 35%, mientras que la tasa efectiva que grava al 10% más rico es apenas superior al 3%. Del mismo modo, en Perú la tasa marginal superior (nominal) del impuesto es 30%, mientras que la tasa efectiva que recae sobre el 10% más rico de los hogares es apenas 1.7%.

Finalmente, Barreix, Roca y Villela (2006) centran la evaluación del impacto redistributivo conjunto del sistema tributario y del gasto público social únicamente en Bolivia, Colombia y Perú, debido a que sólo en estos países se pudo contar con información para imputar un porcentaje relevante tanto de los impuestos como del gasto público social.

No obstante, dejan constancia que a diferencia de estos tres países, en Ecuador el sistema tributario en su conjunto resulta progresivo, como consecuencia de la progresividad del IVA y genera una redistribución positiva del ingreso de 2 puntos del Gini.

En síntesis tanto en Bolivia, Colombia y Perú, el sistema tributario resulta regresivo y el mayor deterioro en la distribución del ingreso, producto de dicha regresividad, se da en Bolivia, donde el Gini después de impuestos es 1.1 puntos porcentuales superior al de antes de impuestos.

En cuanto al gasto público social, los estudios demuestran que resulta progresivo en los tres países (Bolivia, Colombia y Perú). En Colombia y Perú es, además, pro-pobre, característica que no se verifica para Bolivia donde, en su conjunto, el gasto público analizado –en salud y en educación- resultó progresivo pero, a la vez, pro-rico.

Por último, el impacto global de la política fiscal, es decir, considerando conjuntamente el sistema tributario y el gasto público social resultan progresivos en los estudios de Bolivia, Colombia y Perú. Sin embargo, el efecto redistributivo de la política fiscal resulta modesto, tanto en relación a la mala distribución del ingreso como en relación a la redistribución que obtiene la política fiscal en los países desarrollados.

En efecto, el aumento en la participación en el ingreso del 40% más pobre va de 1.7%, en el caso de Perú, a 3.1% en el caso de Colombia. Teniendo en cuenta que, según los estudios realizados, la participación en el ingreso del 40% más pobre es entre 10 veces (en Bolivia) y 6 veces (en Colombia y Perú) menor a la del 20% más rico parece claro que el efecto redistributivo de la política fiscal es muy inferior a la magnitud del problema. Por otra parte, puede observarse que el índice de Gini de la distribución del ingreso después de la política fiscal cae entre 3 (Perú) y 5.4 puntos porcentuales (Colombia).

En contraste, en el promedio de quince países europeos, el efecto conjunto del sistema tributario y del gasto público social es una reducción de más de 12 puntos porcentuales del índice de Gini, más de 2 veces y media superior al estimado para estos tres países de la CAN.

ANEXO II: Una nota sobre la medición de los efectos redistributivos a partir de la ECV de España 2007⁸⁵

Como se señalaba en el texto, son múltiples las decisiones metodológicas que deben tomarse para realizar ejercicios de medición. En el caso de las medidas redistributivas llevadas a cabo a través de la política fiscal, el procedimiento usual es comparar las situaciones de desigualdad antes y después de la aplicación de los instrumentos de política fiscal.

Como también se expresaba en el capítulo 5, normalmente este tipo de análisis se realiza cuando se dispone de información sobre los movimientos monetarios entre el sector público y las personas y los hogares. En ese sentido, se estudia el efecto de las medidas de protección social, fundamentalmente (aunque no sólo) el efecto de las pensiones y demás prestaciones sociales sobre la distribución de la renta entre los hogares, en la vertiente del gasto, y de los pagos realizados por los ciudadanos en concepto de impuestos sobre la renta personal y las cotizaciones sociales pagadas por los trabajadores, en el ámbito de los ingresos.

Las razones que justifican esta opción son obvias. La información en la que se basan suele estar disponible en forma de microdatos y los sujetos afectados, en uno u otro sentido, están claramente identificados. Eso significa, no obstante, que otras medidas de política fiscal con una importante incidencia sobre el bienestar de los ciudadanos, como los impuestos indirectos o los gastos públicos, sociales o de otro tipo, al margen de las transferencias, suelen quedar fuera del análisis.

Eso no quiere decir que los elementos mencionados no se intenten incluir a partir de distintos criterios de imputación en estudios más ambiciosos o más específicos sobre los efectos que los distintos programas de ingresos y gastos públicos puedan generar⁸⁶.

Aunque la comparación de los índices de desigualdad antes y después de la aplicación de impuestos y transferencias parece un ejercicio intuitivamente sencillo y accesible, en la práctica no resulta tan simple. Por un lado, no resulta evidente qué distribución de la renta debe reflejar la situación “antes” de impuestos y transferencias, especialmente si tenemos en cuenta que los programas de Seguridad Social combinan, en todos los países, elementos de redistribución vertical (de ricos a pobres) con instrumentos de redistribución a lo largo del ciclo vital (desde el período activo a la edad de jubilación). Además, la ordenación de los individuos en la escala distributiva se verá, normalmente, alterada como consecuencia de las políticas aplicadas, sin que exista tampoco un acuerdo unánime sobre cómo tratar (e interpretar) estos cambios de ordenación.

Tomemos como ejemplo el caso de los pensionistas. Un enfoque puramente aritmético de la redistribución situará a la mayoría de los pensionistas, en muchos países, como el grupo peor situado en términos de su renta “antes” de transferencias, ocupando buena parte del extremo inferior de la escala de ingresos. Si tomamos esta situación como punto de partida, los programas públicos producirán un enorme efecto redistributivo, al reubicar a una parte sustancial de los jubilados en puntos superiores de la distribución tras computar las pensiones. La comparación de los coeficientes de Gini “antes” y “después” contabilizaría este notable impacto, atribuyéndolo en

⁸⁵ Queremos agradecer a Rosa Martínez su ayuda para la elaboración de este Anexo. Ella nos facilitó el ejercicio empírico realizado a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida para España en 2007.

⁸⁶ Además del trabajo de Warren (2008) mencionado en el texto, dedicado a estudiar los efectos de la imposición al consumo, se pueden citar otros trabajos como el de S. Calonge y A. Manresa (2001) en España, dedicado a estudiar la incidencia tributaria y del gasto público social sobre la distribución del ingreso.

su totalidad al impacto redistributivo del sistema de pensiones⁸⁷. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto esa distribución de la renta “sin” pensiones, que sitúa en (y luego rescata de) la miseria a muchos pensionistas, es analíticamente aceptable como punto de partida, especialmente en sistemas que descansan, al menos parcialmente, en prestaciones de tipo contributivo que redistribuyen renta a lo largo del ciclo vital. Un enfoque alternativo utilizado en ocasiones consiste en computar una cierta proporción de las pensiones como renta de origen privado, separando el componente actuarial del redistributivo. Otra posibilidad sería utilizar el enfoque aritmético mencionado más arriba, pero manteniendo en los cálculos de la desigualdad “antes” la ordenación de los hogares según su renta disponible final⁸⁸.

Algunas de estas cuestiones pueden verse mejor utilizando el cuadro A.1 adjunto, en el que se recoge la variación de la renta desde su origen, como contraprestación al empleo de los factores productivos (renta factorial), hasta la renta disponible neta, después de ir incorporando los distintos elementos que afectan a la renta de la que efectivamente disponen los hogares para dedicarla al consumo en el período actual⁸⁹.

Cuadro A.1: Estructura de la renta monetaria disponible de los hogares según la Encuesta de Condiciones de Vida, 2007

	Valores medios		Coeficiente de Gini
	Por Hogar	Por unidad de consumo	
(1) Renta factorial	22.785	12.930	0,4630
(+) Renta de planes de pensiones privados	81	42	
(2) Renta de mercado	22.866	12.972	0,4616
(+) Transferencias privadas recibidas y otras rentas monetarias	150	84	
(3) Renta bruta de origen privado	23.016	13.056	0,4590
(+) Pensiones jubilación y viudedad	4.664	2.308	
(4) Renta bruta antes de prestaciones sociales (salvo pensiones)	27.680	15.365	0,3565
(+) Otras prestaciones sociales	1.195	670	
(5) Renta bruta total	28.875	16.034	0,3368
(-) Impuestos directos y cotizaciones sociales hogares	-4.305	-2.410	
(6) Renta monetaria disponible	24.569	13.624	0,3139
(-) Transferencias privadas a otros hogares y aportaciones a planes de pensiones	-571	-305	
(7) Renta monetaria disponible neta	23.999	13.319	0,3132

Fuente: ECV-2007 y elaboración propia.

- a) La renta factorial comprende las rentas monetarias brutas del trabajo (salarios y beneficios del trabajo autónomo) y las rentas del capital y de la propiedad obtenidas por los miembros del hogar.
- b) La renta media por unidad de consumo se obtiene dividiendo la renta del hogar entre el número de unidades de consumo del hogar, aplicando la escala de equivalencia de la OCDE modificada. Los valores se refieren a la renta anual obtenida por el hogar en el año anterior al de entrevista.

⁸⁷ Algunos índices convencionales de redistribución, como el de Reynolds-Smolensky reformulado, responden exactamente a este diseño.

⁸⁸ Técnicamente, ello supone utilizar como medida de la desigualdad de la renta “antes” no el coeficiente de Gini, sino un índice de concentración (también llamado pseudo-Gini).

⁸⁹ Hemos partido de la propuesta contenida en OCDE (2008) para elaborar este cuadro con algunos añadidos y cambios respecto a l patrón inicial.

Como puede comprobarse en el cuadro A.1, el principal efecto redistributivo se produce cuando se pasa de la Renta Bruta de origen privado a la Renta Bruta total, que precisamente recoge el impacto de las pensiones de jubilación y viudedad y, en mucha menor medida, a través de otras prestaciones sociales. En efecto, en ese proceso, el índice de Gini cambia desde 0,4590 al 0,3368, es decir, se produce una sensible disminución de la desigualdad, especialmente explicada por la importancia de las pensiones de jubilación. Si nos centramos en la fase siguiente, podemos comprobar el limitado efecto igualador que generan los impuestos computados sobre la distribución de la renta. Este resultado parece confirmar la tesis mantenida en el trabajo de que el importante efecto redistributivo de la acción pública se explica esencialmente por el papel del gasto. Hemos de recordar que en este caso, estamos hablando de gasto en transferencias monetarias y no otros gastos sociales. Los estudios realizados al respecto, suelen mostrar un efecto redistributivo de cierta entidad del gasto en salud y también, aunque con una incidencia menor, del gasto en educación.

En el cuadro A.2, tenemos un resumen de las medidas del efecto redistributivo, con los mismos datos pero empleando diferentes opciones en cuanto a los criterios de ordenación aplicables.

Cuadro A.2 Diferentes medidas del efecto redistributivo de los impuestos y prestaciones sociales en la renta de los hogares

	Medida de la desigualdad "antes" IYA	Medida de la desigualdad "después" IYD	Efecto redistributivo	
			Variación absoluta	Variación relativa (%)
Enfoque 0: Ordenación fija según renta "antes"	0,4590	0,2650	0,1940	42%
Enfoque 1: Ordenación según renta "antes" (IYA) y renta "después" (IYD)	0,4590	0,3139	0,1451	32%
Enfoque 2: Ordenación fija según "después"	0,3910	0,3139	0,0771	20%

Fuente: ECV-2007 y elaboración propia.

Notas: IYA= Coeficiente de Gini o de concentración de la renta antes de impuestos/prestaciones. IYD= Coeficiente de Gini o de concentración de la renta después de impuestos/prestaciones. Renta "antes" = Renta monetaria bruta de origen privado. Renta "después" = Renta monetaria disponible.

Los resultados del cuadro muestran hasta qué punto pueden producirse significativas diferencias en el nivel global de redistribución según el criterio de ordenación seguido al computar las desigualdades "antes" y "después". El efecto más notable se obtiene cuando se mantiene fija la ordenación existente antes de la aplicación de impuestos y transferencias, computando la redistribución como diferencia entre el coeficiente de Gini de la renta previa y el coeficiente de concentración de la renta disponible (Enfoque 0). En este caso, el efecto de las pensiones es contundente, porque muchos pensionistas cuya renta factorial es nula mejorarán notablemente su situación en la distribución de los ingresos, al contabilizarse las pensiones. Este es el enfoque implícito en el índice de Reynolds-Smolensky propuesto originalmente.

El efecto redistributivo se ve reducido, sin embargo, si tenemos en cuenta los efectos reordenación que se producen desde la renta original a la final ya que, probablemente, siguiendo con nuestro ejemplo, los pensionistas se situarán, en términos de renta disponible, por encima de otros grupos, como los desempleados de larga duración. Si computamos los coeficientes de Gini antes y después de impuestos y transferencias, habremos corregido este efecto, reduciendo el

impacto redistributivo global (Enfoque 1, que produce un índice conocido como de Reynolds-Smolensky reformulado). Por último, el Enfoque 2 mantiene fija la ordenación final, restando, por tanto, del cómputo anterior (por considerarlo en gran medida ficticio) el efecto reordenación producido desde la renta “antes” de impuestos y transferencias a la renta disponible.

Como hemos afirmado en el trabajo, seguramente el mejor criterio a aplicar será uno intermedio entre los enfoques 1 y 2, ya que, en efecto, las pensiones (y otros programas públicos) no implican sólo redistribución de ricos a pobres, pero tampoco puede considerarse que simplemente devuelvan a cada hogar a la posición que les correspondería según su renta original.