

INT-1060

c.1

Sólo para Participantes
ORIGINAL: ESPAÑOL

6 de mayo 1991



BASES PARA LOS ESTUDIOS DE REFORMA FISCAL

EDUARDO SARMIENTO P.

Documento a ser presentado en el Seminario-Taller sobre Métodos de Análisis Comparativo de Reformas de Política Pública organizado por el Proyecto HOL/90/S45 "Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" en Santiago, Chile, durante el período 6 - 8 de mayo 1991. Las opiniones expresadas en este estudio, son de la exclusiva reponsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

BASES PARA LOS ESTUDIOS DE REFORMA FISCAL

En el pasado, los países operaron dentro de una estructura fiscal guiada por los criterios de equidad. Predominaban los sistemas de impuestos progresivos tanto a la renta como a las herencias y los gravámenes al capital. Gracias a esta organización, los países desarrollados lograron hacer la transición hacia niveles más altos de bienestar y quebrar las tendencias a la concentración.

En la última década se aprecia un cambio radical de concepción. Los sistemas tributarios aparecen como una fuente de distorsiones que interfieren con el funcionamiento de la economía. Muchas de las dificultades estructurales de que adolecen los países industrializados se atribuyen a factores de tipo tributario. Los impuestos a la renta y al patrimonio gravan excesivamente el ahorro. La progresividad fiscal recae en un mayor grado sobre los individuos más productivos y lleva a la evasión. Los gravámenes al capital inducen salidas de fondos y conducen a una utilización inadecuada de los factores de producción. De este modo, se abrieron camino las llamadas reformas fiscales encaminadas a mejorar la asignación de recursos.

Los cambios en la estructura fiscal de los países desarrollados no parecen tener un impacto considerable sobre la equidad, en parte, porque la distribución del ingreso es más pareja. En este sentido, la efectividad de la progresividad disminuye en la medida en que se perfecciona la distribución del ingreso. En una sociedad totalmente equitativa no determinaría ninguna transferencia entre grupos más pobres. La solución a la pobreza podría alcanzarse con porcentajes mínimos del PIB, que no afecten en gran medida la distribución global entre los grupos altos y los medios.

Dentro de este contexto, es fácil entender la actitud de los países desarrollados con respecto a la reforma fiscal. Los cambios pretendían mejorar en forma considerable la eficiencia y el crecimiento sin alterar prácticamente la distribución del ingreso. En cierta forma se trataba de modernizar un instrumento que había cumplido su cometido. En tales condiciones, no resultaba difícil adoptar un juicio de valor en favor del objetivo del crecimiento y la eficiencia. La gran duda es si los resultados tuvieron los efectos buscados.

En el caso de los Estados Unidos la definición del conflicto aparece muy clara. De tiempo atrás, se conformó un cierto consenso en el sentido de que el bajo ahorro y el lento crecimiento de la productividad eran los resultados de la estructura fiscal. Los

ajustes se orientaron a desmontar los impuestos que afectaban la rentabilidad del ahorro y la inversión y remover los aspectos que discriminaban contra la productividad. A primera vista parecía que su incidencia sobre el crecimiento económico superaría con creces los posibles efectos negativos sobre la equidad.

En estos países el balance entre la distribución del ingreso y la eficiencia es menos nítido. Dentro de las distribuciones predominantes, es factible esperar que la progresividad fiscal y los gravámenes a la renta y al capital afecten de manera considerable la equidad. Así mismo, es posible que los recursos requeridos para erradicar la pobreza absoluta sean cuantiosos y recaigan en una mayor proporción en los grupos de altos ingresos. A su turno, el impacto sobre el sector real no es claro. Los efectos sobre la asignación de recursos, por ser muy inferiores a los efectos ingresos y a los efectos escala, inciden en forma marginal sobre el crecimiento económico. Sobre esto existen múltiples ilustraciones. La rentabilidad no influye significativamente sobre el ahorro. La reducción total de los aranceles determina un cambio en la asignación de recursos que no incrementa el PIB en más de 4%. Lo propio podría decirse del cambio proveniente de un desmonte generalizado de los impuestos.

No es necesario profundizar más para advertir que en los países en desarrollo la reforma fiscal no se originó en un examen

cuidadoso del balance entre la eficiencia y la equidad. En muchos aspectos fue el producto de la imitación de los países industrializados y de la moda. Se dio por hecho que aquello que es bueno para estos países también lo es para nosotros. Nunca se preguntó por qué la estructura fiscal tradicional era conveniente cuando ellos atravesaron por el estado de desarrollo de los países de América Latina.

Objetivos de las reformas

La característica esencial de la reforma fiscal es la falta de objetivos definidos y precisos. Muchas de las dificultades se habrían obviado si las políticas hubiesen sido anteceditas de estudios cuidadosos sobre los impactos globales en la economía. Lo propio ocurre con relación a los conflictos. Al parecer, la reforma fiscal es uno de esos casos económicos especiales en los cuales se producen beneficios sin costos. La simple lógica recomendaba una visión más realista. En primer lugar, han debido definirse los objetivos e identificar los conflictos y luego procedido a examinar las limitaciones institucionales y políticas. Aún así, en las reformas se perciben una serie de objetivos y conflictos que no siempre se han hecho suficientemente explícitos.

No hay duda que los propósitos centrales de las reformas fueron la eficiencia y el crecimiento económico. Los esfuerzos se

encaminaron a elevar el ahorro, incrementar la productividad y mejorar la asignación de recursos. En la práctica se trata de indicadores de difícil verificación en la realidad. A su turno, el principal factor de conflicto es la distribución del ingreso. En general, se puede esperar que los ajustes hayan disminuido el salario real, deteriorado la participación del trabajo y acentuando la concentración de capitales.

Si bien el propósito de las reformas no es el control de la inflación y la estabilidad económica, ellos no dejan de estar presentes en forma implícita. No se puede desconocer que las estructuras fiscales tradicionales estaban expuestas a grandes rigideces que impedían todo tipo de manejo discrecional. Por eso, tiende a concederse una mayor preferencia a aquellos tributos que cuentan con una más alta flexibilidad de manejo tanto en la recolección como en los ajustes periódicos. Esta prioridad le otorga una ventaja a la neutralidad fiscal, puesto que los tributos que están expuestos a una mayor evasión y tienen una menor elasticidad de recaudo son los que exhiben una más elevada progresividad. No es por casualidad que el antiguo impuesto de aduana aparezca a la postre como uno de los instrumentos más extendidos de recaudo. En este sentido, la discrecionalidad fiscal y la regulación del déficit han recibido una clara prioridad no explícita en la práctica. De allí la tendencia generalizada a introducir y ampliar el impuesto al valor agregado.

Otra de las miras centrales ha sido la integración mundial. La liberación comercial reduce la eficiencia fiscal, en cuanto que los bienes y los factores de producción están en capacidad de desplazarse a los países con niveles tributarios más favorables. Esta realidad afecta en mayor medida los factores más móviles como es el caso del capital que está más expuesto a las condiciones internacionales. Es posible que los impuestos a este factor se transfieran a los otros factores de producción. Dentro de este contexto, se podría esperar que las estrategias de internacionalización afecten fundamentalmente los impuestos al capital y a los bienes transables. No es casual que los ajustes a estos gravámenes constituyan una parte esencial de las políticas generales de apertura.

Las reformas fiscales tienden a justificarse en términos económicos. A pesar de afectar altos intereses, el marco político e institucional pocas veces se hace explícito. Existe, sin embargo, una amplia evidencia que pone de presente las enormes dificultades de las acciones unilaterales. Una estructura fiscal que contradiga la disposición de los individuos a contribuir crea una cierta opinión que justifica la evasión y puede llevar a un incumplimiento generalizado de las normas. Tal fue el caso de la reforma realizada en Colombia en 1974, en donde por fallas técnicas se terminó gravando la inflación. En este caso, la

continuidad de una estructura fiscal depende del grado de aceptación de los diferentes estamentos sociales, o si se quiere de algún tipo de pacto fiscal, que no siempre debe estar manifiesto, en el cual las disposiciones oficiales se acepten de antemano como justas y viables. En este proceso juegan un papel primordial los procedimientos previos de discusión a la reforma. Los sistemas expuestos a una vasta discusión pública y aprobados por el Congreso tienen una mayor probabilidad de éxito que aquellos adoptados por el Ejecutivo en forma unilateral.

En todo esto se plantea finalmente el papel del Estado. En cierta forma, las reformas fiscales se fundamentan en la inoperancia del Estado que supuestamente se halla expuesto a intereses y presiones que le restan toda autonomía. En este sentido, se llega a una valoración en la cual los impuestos deben ser voluntarios y no imperativos. De hecho, se renuncia a la posibilidad de crear un marco administrativo que obligue a los individuos a tributar según su capacidad de pago. En su lugar, se sugiere una estructura en la cual los tributos se establezcan de acuerdo con las disposiciones de los contribuyentes a pagarlos.

Naturaleza de las reformas

No es fácil precisar las características de las reformas tributarias que, por definición, varían en forma considerable de un lugar a otro. Tan sólo es factible delinear sus elementos centrales. La columna vertebral ha sido el descenso de los topes al impuesto a la renta la unificación de las escalas. El resto ha venido por añadidura. En unos casos se eliminaron los estímulos tributarios, en otros se igualaron los gravámenes al capital y al trabajo y en algunos se desmontó la doble tributación. Así mismo, se plantea la baja de los impuestos arancelarios reduciendo al mínimo la dispersión. De igual manera se propone introducir y extender el impuesto al valor agregado.

Los estudios se refieren a reformas de tipo estructural. No se deben confundir con los ajustes que se llevaron a cabo para resolver las situaciones críticas de la década de los ochenta. En la mayoría de los países de la región se adoptaron diferentes políticas fiscales encaminadas a ajustar el sector externo y disminuir la inflación. Tal es el caso del impuesto arancelario que se aplicó extensivamente en todos los lugares de la región como el camino más fácil para la corrección de los desequilibrios de corto plazo. A la postre, los países encontraron que el tipo de cambio y los aranceles suministraban los principales mecanismos de solución fiscal, en momentos en que estaban planeando las aperturas

comerciales de la economía. En general, convendría darle un tratamiento excepcional a estas metodologías dentro de la visión global.

El estudio de las reformas debe iniciarse con una descripción concisa de los cambios en materia de los impuestos antes mencionados, así como la magnitud y velocidad de su aplicación. También convendría discutir el orden de ejecución y el tipo de secuencia más adecuada.

Las bondades de la reforma deberían examinarse en torno a lo analizado en la sección anterior. En principio, se podrían contemplar los siguientes propósitos:

- crecimiento
- distribución
- pacto fiscal
- internacionalización de la economía
- estabilidad

El análisis de estos aspectos plantea un problema demasiado general. No es fácil separar fenómenos dentro de períodos en donde se han presentado grandes cambios en todo el sistema. Es necesario emplear indicadores desagregados que faciliten una evaluación muy específica.

Contenido de los estudios de Casos

La evaluación de las reformas demanda una tarea de gran alcance. No parecería conveniente introducir complejos procedimientos que oscurezcan y dificulten los análisis comparativos. Tal vez la forma más lógica consistiría en examinar los resultados a la luz de los objetivos desarrollados anteriormente. En primera instancia cabría establecer el grado en que los diferentes cambios afectan el crecimiento económico y la eficiencia, estudiando la evolución de las series de ahorro y la productividad, al igual que algunos indicadores de asignación de recursos durante el periodo siguiente a la reforma. Esta evaluación deberá efectuarse dentro del marco de las especificidades de cada uno de los tributos. Así, en el impuesto a la renta sería necesario analizar la incidencia sobre la asignación de recursos y la productividad, en los impuestos al capital y las rentas sobre el ahorro y la inversión y en los impuestos arancelarios sobre la estructura de bienes transables y no transables. Luego, sería interesante contemplarlos en conjunto señalando las diferencias y complementariedades.

Los efectos sobre la distribución del ingreso son más complejos de precisarse por manifestar dentro de largos periodos. Aún así, se debería profundizar en el comportamiento de las series de salarios reales, participación del trabajo del PIB e índices de

concentración del capital. Como mínimo, habría que precisar el impacto del impuesto a la renta sobre la dispersión de las rentas del trabajo, del impuesto al valor agregado y de los aranceles sobre el salario real y la participación del trabajo en el PIB y de los impuestos al capital sobre la concentración de la propiedad.

La influencia de los cambios sobre la discrecionalidad fiscal podría analizarse a la luz de los estudios comparativos de política fiscal. En estos trabajos se determina la flexibilidad de los diferentes tributos y su influencia sobre el déficit fiscal. A partir de esta base se puede establecer el mayor margen de maniobra que implican los tributos implícitos en la reforma fiscal. Así mismo, se podría presentar una cuantificación de los impactos entre los instrumentos tradicionales y los nuevos. Desde luego, es posible utilizar otras metodologías más simples, como sería la observación directa de las variaciones de los diferentes tributos en el PIB.

El objetivo más novedoso de las reformas es la internacionalización de las economías. En este sentido, la justificación reside más en el cambio de las condiciones básicas que de concepción filosófica. Las opciones deberán considerarse alrededor de la relación entre el impuesto al capital y la inversión extranjera y entre los aranceles y el comercio internacional. En ambos casos se requiere un tratamiento realista y objetivo que

muestre las diversas posibilidades de manejo. De hecho, se avanzaría si se concretara el margen de manioobra fiscal compatible con la inserción internacional de las economías.

Los conflictos de interés suscitados por la reforma tributaria deben recibir un análisis cuidadoso. Mucho se ganaría si se pudieran identificar los grupos sociales afectados por los distintos tipos de cambios y la forma cómo han respondido a ellos. Igualmente interesante sería el examen de los procedimientos empleados para armonizar las reacciones y las actitudes de los diferentes agentes. En particular, convendría contar con una reflexión en torno a las ventajas de someter la reforma a una amplia discusión pública y al trámite del Congreso frente a la imposición unilateral de los gobiernos.

En muchas ocasiones se considera que la reforma fiscal redundaría en un aumento de los recursos tributarios con relación a las modalidades tradicionales. Se da por hecho que un sistema menos progresivo estimula el recaudo. Aún así, no es claro que el nuevo sistema genere los ingresos para efectuar transferencias de ingresos entre grupos y eliminar la pobreza absoluta. En este sentido, el dilema válido no se reside tanto en los instrumentos fiscales como de la organización del Estado. El tópico más interesante se relaciona con el marco institucional requerido para que el sistema fiscal genere los recursos necesarios para reducir

las inequidades sociales. Algo similar sucede con respecto al ahorro. En los últimos años, se han acumulado evidencias de diferente índole que muestran que esta variable es muy poco sensible a la tasa de interés y, en su lugar, está altamente relacionada con la tributación¹. Otra de las funciones de la reforma fiscal reside en promover las condiciones financieras favorables para el desarrollo de la inversión que permita sostener altas tasas de crecimiento.

Dentro de este contexto, el debate se plantea en términos de la autonomía del Estado. La simple reforma fiscal no asegura el marco macroeconómico e institucional adecuado para alcanzar altos niveles de crecimiento y resolver las inequidades. Es necesario analizar las acciones complementarias en materia de la organización del Estado?

Los anteriores ejercicios probablemente no serán concluyentes. En parte porque el período de observación no es muy extenso y en él se han manifestado muchos otros fenómenos que alteran los agregados macroeconómicos. Aún así, suministraría una idea de la magnitud de los efectos y de la dirección. Por otra parte, el análisis comparativo contribuiría a aclarar y concretar los resultados generados a nivel de los países. El hecho de que una

¹ Corbo, Vittorio y Schmidt-Hebbel, Klaus. "Public Policies and Saving in Latin América, 1990. Documento mimeografiado.

hipótesis o un fenómeno se presente en forma similar en varios lugares no deja de constituir una evidencia poderosa en su favor.

Conclusiones

Las reformas fiscales se han adelantado dentro de una visión académica que le asigna propiedades especiales a los diferentes tributos. En general, no se tiene una idea clara de los beneficios y costos. Por lo demás, las características de las reformas adaptadas en la década de los ochenta tienen un patrón común en las teorías y concepciones desarrolladas en los países industrializados, en especial, en Estados Unidos e Inglaterra. Tal vez, la columna vertebral es la significativa reducción de los topes del impuesto a la renta y la disminución del número de escalas. Adicionalmente, se plantea eliminar los incentivos, establecer la neutralidad entre las rentas del capital y del trabajo, eliminar la doble tributación a las corporaciones, bajar y nivelar los impuestos a las importaciones e introducir un gravamen genérico al valor agregado. De hecho, se presupone que estos ajustes determinan una elevación del ahorro y una mejoría de la asignación de recursos. Al mismo tiempo, se da por hecho que las secuelas sobre la equidad son de menor orden. No existen bases científicas que permitan confirmar la validez de estos puestos. En este sentido, una de las características de la reforma fiscal es la ligereza en la definición de los objetivos.

Es cierto que el estado del arte no permite elaborar metodologías muy precisas para adelantar la evaluación de las reformas. No hay más alternativa que observar la evolución de los diferentes indicadores en el período posterior a la reforma. Si bien de este procedimiento no se pueden esperar resultados conclusivos a nivel de cada país, si es posible derivar una idea de la importancia de los ajustes. Mucho se avanzaría con relación al conocimiento existente, si se estableciera la dirección de los cambios y si su magnitud fuera significativa o no. Además, posible, que los análisis comparativos entre países permitan complementar y precisar mucho más las estimaciones cuantitativas. Así, el hecho de que un determinado efecto se presente en todos los lugares constituiría una fuerte presunción en su favor.

No será fácil emitir un veredicto sobre la conveniencia de la reforma fiscal en términos de blanco y negro. En unos aspectos los cambios son favorables, en otros menos buenos y en algunos inconvenientes. Así mismo, se encontrará que los beneficios dependerán de las condiciones generales de la economía, el contexto externo y la concepción del Estado. Lo más probable es que la reforma signifique una mejoría en términos de asignación de recursos y una desmejoría en términos de equidad. Sin

embargo, el grado de conflicto dependerá de la magnitud y características de las modificaciones implícitas en cada caso.

El dilema sólo podrá dilucidarse mediante el análisis específico de los distintos componentes de la reforma. En este sentido, los estudios del caso deben responder interrogantes que surgen a flor de labio de los estudiosos del tema fiscal. ¿Cuál es la incidencia sobre la asignación de recursos de la baja a la mitad del tope de impuestos a la renta y la reducción de las escalas y su sustitución por gravámenes indirectos, como el impuesto al IVA? En una economía latinoamericana típica ¿qué tanto afectarían las transferencias de los grupos altos a los bajos y el nivel del recaudo? ¿Qué tan importante es la neutralidad entre las rentas del trabajo y el capital y su impacto sobre el ahorro? ¿Cuál es el papel concreto de los impuestos al capital y los aranceles en la internacionalización de la economía y las modificaciones requeridas para estimular la inversión extranjera y garantizar la eficiencia interna requerida para el desarrollo exportador? Tal vez lo más importante es establecer hasta donde dentro de una concepción de Estado no autónomo, la reforma fiscal puede crear un marco macroeconómico que contribuya a resolver los grandes interrogantes del desarrollo? ¿Cuál es su capacidad para efectuar transferencias significativas entre grupos, resolver los problemas de pobreza absoluta y contribuir a subsanar las deficiencias de ahorro e inversión de los mecanismos de mercado?

Los anteriores interrogantes deberán ensamblarse dentro de una concepción global. En los estudios conviene presentar las alternativas y reformas indicando, ojalá con algún tipo de cuantificación, la forma como se cumplen los grandes propósitos de eficiencia, distribución del ingreso, estabilidad económica e inserción internacional. Así mismo, es necesario determinar la organización y el grado de autonomía del Estado para asegurar que la reforma fiscal propicie un marco macroeconómico compatible con los grandes propósitos de desarrollo económico. Lo propio se precisa respecto a la ejecución. Es indispensable señalar la secuencia más adecuada de los cambios y el tipo de gradualismo que debe gobernar su implantación. Por último, deberán delinearse las condiciones institucionales y políticas requeridas para conformar un pacto social no explícito, profundizando sobre el tipo de discusión previa y los mecanismos institucionales de aprobación final.

Tal vez lo más interesante es que las recomendaciones de los estudios de caso pueden ir más allá que las investigaciones previas a las grandes reformas. No hay duda que una de las principales deficiencias se encuentra en la falta de información sobre el logro de los objetivos. El gran desafío reside en diseñar un menú que concilie de manera más adecuada los objetivos de eficiencia,

distribución del ingreso, estabilidad económica e inserción internacional.

En síntesis, los estudios de caso sobre la reforma fiscal deberán contemplar los siguientes aspectos:

- 1) **Objetivos, instrumentos, restricciones .**
 - a) **Describir las características de la Reforma Estructural, identificando los objetivos dentro de los cuales se justifica y la capacidad de lograrlos.**
 - b) **Analizar la capacidad de la Reforma para alcanzar y conciliar los objetivos:**
 - Crecimiento y Eficiencia**
 - Distribución del Ingreso**
 - Estabilidad Económica**
 - Inserción Internacional**
 - Pacto Social**
 - c) **Examinar la relación entre los instrumentos centrales de la Reforma y los objetivos anteriores significativos:**
 - i) **Baja significativa del impuesto a la renta y reducción de las escalas**
 - ii) **Desmonte de los incentivos tributarios**
 - iii) **Establecimiento de gravámenes similares al capital y al trabajo. En particular, eliminación a la doble tributación a las sociedades.**

- iv) Reducción de los aranceles y eliminación de la dispersión y ampliación
- v) Introducción de un impuesto parejo al valor agregado

2. Concretar las ventajas de la Reforma Fiscal frente a la estructura tradicional

- a) Conflicto entre crecimiento y distribución
- b) Nuevas condiciones externas
- c) Conflictos de intereses y acuerdo fiscal
- d) Restricciones políticas
- e) Autonomía del Estado

3. Alternativas de Reformas para conciliar los cinco objetivos del punto 2b.

- a) Análisis de los instrumentos en torno a los objetivos más cercanos.
- b) Comparación entre los diferentes objetivos y grado de complementariedad
- c) Identificación de las diferentes opciones
- d) Restricciones políticas e institucionales y papel del Estado

4. Recomendaciones sobre el tipo más adecuado de reforma y su relación con la autonomía y organización del Estado

