

Capítulo 1. Coherencia de políticas para el desarrollo

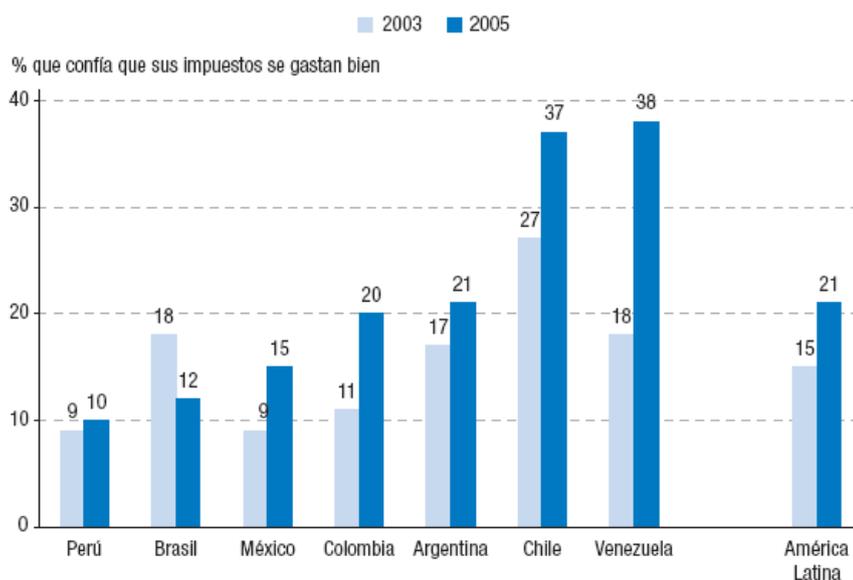
Política fiscal y legitimidad en América Latina

La democracia eleva a la política fiscal al centro de la relación entre los ciudadanos y el Estado. La política fiscal, uno de los principales retos en la región en la actualidad, continuará siendo uno de los principales temas en la agenda de desarrollo para América Latina, como lo es en los países de la OCDE. América Latina tiene los mayores niveles de desigualdad del mundo. Cerca del 40 por ciento de la población (más de 200 millones de personas) vive en condiciones de pobreza. Los gobiernos no pueden ignorar los retos que plantean la lucha contra la pobreza y la desigualdad al tiempo que fomentan el desarrollo y el crecimiento económico estable y sostenible.

En muchos países de América Latina, el desempeño fiscal y el gobierno democrático se ven condicionados por bajos niveles de legitimidad fiscal. El buen gobierno democrático combina la legitimidad democrática, es decir la confianza de los ciudadanos en la democracia frente a otras formas de gobierno, con la aceptación del funcionamiento del sistema democrático. Igualmente, la legitimidad fiscal es reflejo de la confianza que las personas depositan en la labor del gobierno en la recaudación y el gasto de los ingresos tributarios.

En muchos países de América Latina, la legitimidad fiscal es baja. De acuerdo con encuestas llevadas a cabo por Latinobarómetro a mediados de la década de los 2000 entre la población local, menos del 25 por ciento de los ciudadanos latinoamericanos confía en que sus impuestos se estén gastando adecuadamente. Incluso aceptando cierta volatilidad o margen de error en las encuestas, no cabe duda de los bajos niveles de legitimidad fiscal en la mayoría de los países de la región, una realidad corroborada por el punto de vista de las empresas locales y multinacionales que operan en estos países. De acuerdo con indicadores similares y mediciones del clima empresarial que permiten comparaciones interregionales,

Gráfica 1. Porcentaje de la población que confía en que sus impuestos se estén gastando adecuadamente
Países seleccionados de América Latina y promedio



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/125717024841>

estas compañías califican reiteradamente las condiciones para su actividad en los países de América Latina como peores que las de otras regiones. Una explicación de esta falta de confianza en la política fiscal del gobierno estriba en que, en contraste con el relevante impacto de los sistemas fiscales en la mayoría de los países de la OCDE, en los Estados de América Latina los impuestos y las transferencias juegan un papel redistributivo relativamente exiguo. Cuando la política fiscal no logra cerrar la brecha entre ricos y pobres, la credibilidad del sistema se ve afectada. Las políticas fiscales de baja calidad obstaculizan la generación de ingresos tributarios, frustran el gasto público y socavan la legitimidad fiscal y democrática.

Las reformas fiscales de los ochenta y los noventa han producido importantes avances y generado resultados positivos en América Latina, donde muchos de los gobiernos siguen intentando mejorar sus resultados a la hora de fortalecer la eficiencia fiscal y fomentar la equidad socioeconómica. Reformas exitosas en el fortalecimiento de las instituciones fiscales incluyen la introducción de nuevas reglas para controlar el déficit público, nuevas leyes de responsabilidad fiscal y medidas para mejorar la transparencia. En parte como consecuencia de estas reformas buena parte de la región presenta hoy en día una nueva cara: entornos macroeconómicos predecibles y estables gracias a la baja inflación, finanzas públicas más saneadas, primas de riesgo más bajas y un manejo de la deuda más razonable.

Aun así, queda mucho por hacer. La comparación entre México y Brasil contribuye a ilustrar los retos que enfrenta hoy en día la región en su intento por mejorar la calidad de la política fiscal. Brasil recauda y gasta mucho. Cercano al 35 por ciento del PIB, su volumen de recaudación fiscal está próximo al promedio de los países de la OCDE y muy por encima del promedio de América Latina en general (17 por ciento). Sin embargo, más no es necesariamente mejor, ya que Brasil no muestra un desempeño mucho mejor que la mayor parte de los países latinoamericanos en una serie de indicadores sociales que reflejan la calidad o la eficacia del gasto público, y sus resultados son pobres si se comparan con los países de la OCDE. México, con un nivel de recaudación inferior al 15 por ciento del PIB, se encuentra en el extremo opuesto en relación con el ratio entre la recaudación tributaria y el PIB, tanto dentro de la región como en comparación con el resto de países de la OCDE. En el caso mexicano, menos tampoco es necesariamente mejor, ya que, al igual que Brasil, el país también presenta un pobre desempeño en cuanto a la calidad de los bienes y servicios públicos. Aunque se ubican en extremos opuestos del espectro regional en términos de porcentaje de recaudación frente al PIB, Brasil y México, del mismo modo que muchos otros países de América Latina, necesitan contar con mejores sistemas de recaudación y mayor calidad en el gasto público.

Mirando hacia el futuro

Las reformas fiscales en América Latina pueden tener éxito mediante el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Si ven resultados, los ciudadanos apoyarán la reforma fiscal, incluyendo la tributaria. En primer lugar, el gasto debe orientarse mejor. La región necesita contar con un gasto público mejor, más justo y mayor, ciertamente en sectores como la salud y la educación, pero también en infraestructura e innovación. En muchos países, la política fiscal es regresiva, los hogares más ricos reciben la mayor parte de los beneficios. En particular, los programas de seguridad social de la región tienden a ser notablemente regresivos. Los programas de transferencias condicionadas de efectivo, como Bolsa Familia en Brasil u Oportunidades en México, son muy progresivos, pero sus efectos son limitados y su tamaño reducido.

En términos de reforma fiscal, uno de los principales retos pendientes consiste en hacer que los sistemas de recaudación sean más justos y más equilibrados mediante la eliminación de las exenciones especiales sobre los impuestos directos e indirectos. Estas reformas operarán como un desincentivo para la evasión fiscal, incrementando la recaudación y ampliando la base tributaria. Los ingresos derivados de los impuestos indirectos, en especial del impuesto sobre el valor añadido (IVA), desempeñan un papel

importante en la recaudación. El aumento de la imposición directa ayudaría a reequilibrar las estructuras tributarias.

Desempeño fiscal y gobernabilidad democrática

Tras importantes procesos de reforma fiscal en los años ochenta y noventa, la región está avanzando en la actualidad hacia un nuevo conjunto de medidas en este terreno. Un debate abierto sobre las políticas públicas contribuirá no sólo a ampliar el proceso de aprobación de reformas y de nuevos mecanismos tributarios, sino también su implementación. Se espera la introducción de medidas que contribuyan a fortalecer los mecanismos de asignación y asunción de responsabilidades y que acerquen las políticas oficiales a la población y al escrutinio público. La transparencia debería reforzar la percepción de los ciudadanos de que están obteniendo un beneficio justo por el dinero que pagan y de que sus impuestos están siendo bien gastados.

Los centros de investigación locales son muy importantes en este sentido. El escrutinio independiente del gasto público y la política fiscal que llevan a cabo puede fortalecer el sentimiento de apropiación por parte de la ciudadanía sobre los procesos democráticos. En muchos países de América Latina, los centros de investigación ya desempeñan un papel importante, pero su capacidad crítica está restringida por la escasez de financiamiento y las limitaciones en los recursos humanos. La creación de mayores dotaciones financieras sería un paso importante a la hora de proporcionar a los centros de investigación de América Latina los recursos que necesitan para analizar y evaluar las políticas públicas. Los medios y la estabilidad financieros son elementos importantes para garantizar su independencia, permitiéndoles ejercer funciones de control y expresar puntos de vista divergentes.

La descentralización también puede jugar un papel importante en el fortalecimiento de la gobernabilidad y transparencia democráticas al reforzar la capacidad, autoridad y responsabilidad de los gobiernos subnacionales, en especial por medio de la imposición directa. Es necesario explorar nuevas formas de dar poder a los gobiernos locales en el sector tributario, ya que no es una tarea sencilla. Por ejemplo, en Brasil, donde los Estados han recibido la facultad de determinar las tasas del IVA, existe evidencia de dañinas “guerras tributarias” entre los diferentes estados.

En resumen, los gobiernos pueden mejorar su legitimidad fiscal: 1) fomentando un gasto público mayor, mejor y más justo; 2) impulsando la participación de terceros en el escrutinio y la evaluación de las políticas públicas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; 3) ampliando la base tributaria de forma que los sistemas tributarios sean más justos y equilibrados; y 4) fortaleciendo la capacidad, autoridad y rendición de cuentas de los organismos subnacionales de gobierno, en especial en lo referente a la imposición directa. La legitimidad fiscal sin embargo no sólo es cuestión de capacidad. El fortalecimiento de las capacidades administrativas sólo permite avanzar una parte del camino que la reforma de la administración tributaria debe recorrer. El caso de Perú durante la presidencia de Alberto Fujimori muestra que incluso el gobierno más capaz puede ser objeto de manipulación y mal uso. Aunque la administración y la política tributarias puedan llegar a ser la misma cosa, como han afirmado algunos expertos fiscales, la administración tributaria y la política sobre impuestos son cuestiones bien diferentes.

En sus esfuerzos por mejorar la legitimidad fiscal y reforzar la gobernabilidad democrática, los países de América Latina deben devolver a la actividad tributaria y fiscal su dimensión política, de manera explícita y transparente. La reforma fiscal debería buscar la ampliación de los beneficios al conjunto de la ciudadanía y acercar a los ciudadanos al Estado. Un debate político abierto e informado, que sólo puede darse si el sistema es más transparente y existe un mayor acceso público a la información, es un excelente procedimiento para lograr esta meta. La participación de agentes independientes con la capacidad y la independencia financiera para llevar a cabo una evaluación crítica de las políticas y las reformas propuestas

podría enriquecer enormemente este debate. En este proceso, la política fiscal contribuirá a fortalecer la gobernabilidad democrática.