

¿QUÉ HACEMOS CON LOS IMPUESTOS EN LATINOAMÉRICA?



SWEDISH
INTERNATIONAL
LIBERAL
CENTRE

NO HAY DEMOCRACIA SIN DEMÓCRATAS

SILC es una fundación que promueve democracia. Nuestro objetivo principal es fortalecer organizaciones e individuos en su lucha por la democracia y los derechos humanos.

© Swedish International Liberal Centre, 2022

¿Qué Hacemos con los Impuestos en Latinoamérica? ha sido publicado por SILC, con apoyo de SIDA. El autor es responsable por las opiniones expresadas, las cuales no necesariamente representan las opiniones del donante.

Autor: Tomás A. Arias Castillo

Diseñador Gráfico: Martin Larsson

¿QUÉ HACEMOS CON LOS IMPUESTOS EN LATINOAMÉRICA?





Tomás A. Arias Castillo (Caracas, 1980)

Abogado, Especialista en Derecho Administrativo y Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Especialista Universitario y Máster Universitario en Argumentación Jurídica, por la Universidad de Alicante. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Presidencia del Gobierno, Reino de España). Grado en Derecho, Máster Oficial en Derecho Público y Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Co-fundador de Vente Venezuela, partido liberal liderado por María Corina Machado, de quien fue Asistente Parlamentario y asesor legal. Director de la Asociación Civil Un Estado de Derecho y consultor independiente en proyectos de cooperación para el desarrollo.

ÍNDICE

1. ¿Más Recaudación Vía Impuestos en Latinoamérica?	7
2. Una Postura Libertaria a Tomar en Cuenta	14
3. ¿Son los Impuestos Parte del Desarrollo?	17
4. La Estructura Tributaria:	
Justicia y Eficiencia vs. Injusticia e Ineficiencia	23
5. ¿Son las “Administraciones Tributarias” el Problema?	27
6. Algunos Ejemplos y Tendencias de las Últimas Reformas Hechas en la Región	30
7. Recapitulación y Mensaje para los Partidos Políticos Liberales Latinoamericanos	35

1 ¿Más Recaudación Vía Impuestos en Latinoamérica?

Según parece, sí. El enfoque casi intuitivo en Occidente es que los latinoamericanos debemos aumentar la recaudación fiscal a través de impuestos para dotar a nuestros gobiernos de mayores recursos y, así, financiar el gasto público que nos conduzca hacia el desarrollo. El título de un artículo publicado en la revista *Foreign Affairs*, en 1963, por Nicholas Kaldor, podría describir esta visión casi unánime de los políticos, académicos, periodistas y divulgadores de Europa y Estados Unidos: *¿Aprenderán a cobrar impuestos los países subdesarrollados?*¹

Si bien la concepción ideológica sobre por qué en los países subdesarrollados –incluida toda América Latina- no cobraríamos suficientes impuestos ha cambiado (antes, como en el artículo de Kaldor, se hacía alusión a una especie de concierto de élites, donde los impuestos y las regulaciones supuestamente eran implementados con el cuidado de proteger o no perjudicar a determinados sectores o estratos privilegiados dentro de la sociedad), aún se considera que los latinoamericanos no hacemos suficiente por sostener los presupuestos estatales. La métrica típica para desarrollar este argumento es la **presión fiscal** –el porcentaje del P.I.B. que representan los tributos- y la estrategia es comparar dicha métrica en Latinoamérica con relación a los países desarrollados. Así, a manera de ejemplo, podemos tomar

1 KALDOR, Nicholas. *Will underdeveloped countries learn to tax?* /En/ *Foreign Affairs* 41, núm. 2, enero de 1963, p. 410-419.

los datos del Fondo Monetario Internacional de 2016, según los cuales la presión fiscal de los países pertenecientes a la OCDE fue en promedio del **34%**, mientras que en los países de Latinoamérica y el Caribe fue en promedio del **22,7%**².

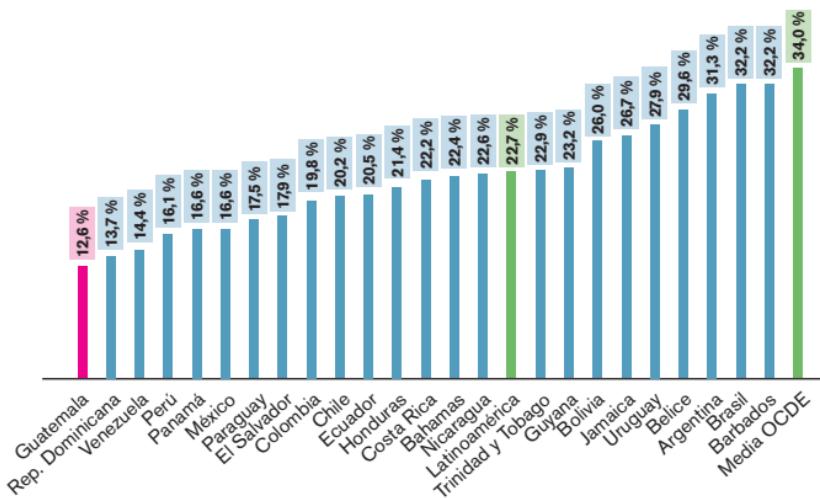
Una respuesta que nos viene como un espasmo es la siguiente: ¿Se pueden comparar las economías de los países miembros de la OCDE (sus estructuras, sus instituciones, el volumen de sus mercados) con las economías subdesarrolladas, tales como las latinoamericanas?

Es aquí donde surge otra medición que bien podría ajustar en cierta forma una comparación como la antes hecha, la referida al **esfuerzo fiscal**, esto es, la presión fiscal sobre la renta *per cápita* (todo multiplicado por 1000). Aquí el resultado es bastante diferente, pues muestra que al promedio de los ciudadanos de un país latinoamericano (digamos, de Guatemala³, que aparece en el primer gráfico de la página siguiente como el país con menor presión fiscal) le cuesta mucho más pagar sus impuestos que al promedio de los ciudadanos de los países OCDE:

2 Según los últimos datos disponibles, publicados por la CEPAL y la OCDE en 2020, en 2018 la presión fiscal de los países de la OCDE fue en promedio del **34,3%**, mientras que en los países de Latinoamérica y el Caribe fue en promedio del **24,1%**. Ver: <https://www.cepal.org/en/news/latin-america-and-caribbean-tax-revenue-gains-under-threat-amid-deteriorating-regional-outlook>

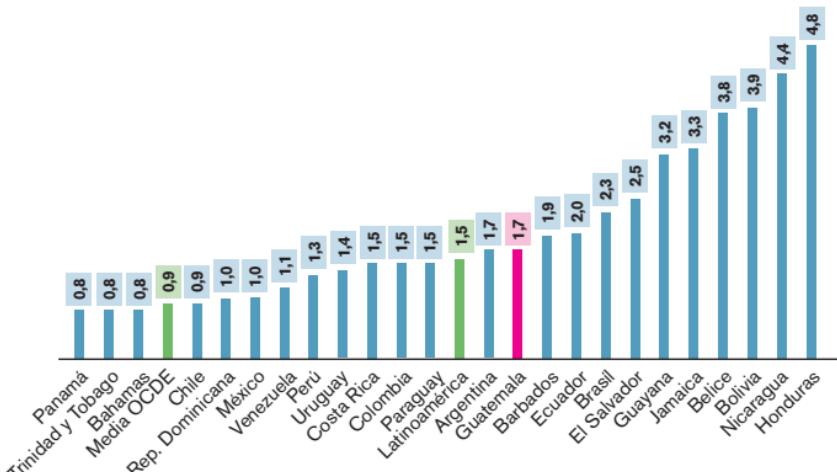
3 El énfasis en Guatemala, al igual que las dos gráficas utilizadas, provienen de una publicación de Daniel Fernández, del UFM Market Trends, Universidad Francisco Marroquín, Guatemala, 2019: <https://trends.ufm.edu/articulo/guatemala-gana-esfuerzo-fiscal/>. La página web de UFM Market Trends tiene mucha información útil sobre temas fiscales latinoamericanos.

Presión Fiscal (Latinoamérica y Caribe)



Fuente: FMI. Ingresos gobierno general + contribuciones SS. Datos año 2016

Esfuerzo Fiscal (Latinoamérica y Caribe)



Fuente: FMI. Ingresos gobierno general + contribuciones SS; Banco Mundial.. Datos año 2016

Hasta aquí, si me lo permiten, nada nuevo bajo el sol. Las nociones de *presión fiscal* y de *esfuerzo fiscal* son armas arrojadizas de las agendas políticas, bien en favor de un aumento generalizado de la carga tributaria, bien de su disminución. ¿Por qué decimos esto?: *(i)* porque ambas nociiones toman en cuenta sólo la recaudación *efectiva* en un determinado período -y, por argumento a contrario, no consideran la evasión y elusión tributarias y menos aún sus posibles causas-; *(ii)* porque, como ya aludimos, ninguno de ambos términos considera los elementos estructurales de las respectivas economías, su grado de productividad o de competitividad, la presencia de economía informal o sumergida, la calidad de su marco regulatorio, cultura tributaria, cultura cívica y tantos otros; *(iii)* porque la presión fiscal no puede, *per se*, indicarnos cuánto contribuye el sector productivo con el fisco nacional, en particular en países latinoamericanos con inflación y con economías rentísticas debido principalmente a la comercialización internacional de materias primas; y *(iv)* porque el esfuerzo fiscal, al incluir el elemento poblacional, siempre resultará alto en países subdesarrollados como los latinoamericanos, debido a su pobreza, desigualdad de ingreso y corrupción. Lo que queremos decir es lo siguiente: para casos como el de Latinoamérica, en el contexto contemporáneo, **siempre podremos comparar su presión fiscal con la de los países desarrollados y decir que no recaudan suficientes impuestos, y siempre podremos comparar su esfuerzo fiscal con el de los países desarrollados y concluir que no deben aumentar los impuestos.** Es importante también tomar en consideración el problema de la inexistencia de una auténtica clase media latinoamericana. Mientras en los países desarrollados existe una clase media, profesional o al menos con trabajos más estables y mejor remunerados (y es esa clase media la que contribuye decisivamente a sostener el

fisco de sus respectivos países mediante el pago de impuestos sobre la renta, relativos al consumo o con cotizaciones a la seguridad social), en Latinoamérica no existe una realidad semejante, sino de forma preponderante grandes masas de personas pobres, sobrevivientes de la economía informal, por un lado, y una minúscula clase acomodada, normalmente con conexiones o contactos con las élites políticas y económicas, por el otro lado.

Si lo anterior es desconcertante en sí mismo –pues de forma simultanea nos indica direcciones opuestas en materia de política fiscal- también lo es afirmar que Latinoamérica ha sido en el tiempo presa fácil de “recetas económicas” provenientes sobre todo de organismos multilaterales como la CEPAL, el FMI y el BID, que le han hecho dar, en períodos relativamente breves, “bandazos” desde políticas altamente intervencionistas hasta políticas de ajuste estructural. En ocasiones, perdemos de vista el contexto histórico. Como acertadamente ha expuesto Carlos Sabino, desde la postguerra hasta la “década perdida” de 1980, en Latinoamérica predominó el *Crecimiento Hacia Adentro*, modelo fallido de desarrollo impulsado por la CEPAL y su figura más destacada, Raúl Prebisch, cuyas premisas eran que: (i) un país verdaderamente desarrollado debía tener una economía industrializada; (ii) los términos de intercambio internacional son “injustos”, pues favorecen a los países exportadores de bienes manufacturados y no así a los países exportadores de materias primas o productos agrícolas; y (iii) el Estado debía ser el promotor del desarrollo y asumir los roles no sólo de regulador, ordenador e interventor minucioso, sino incluso de empresario si hacía falta, todo para salir del subdesarrollo⁴. Son bastante conocidos los

4 Cfr. SABINO, Carlos A. *El fracaso del intervencionismo. Apertura y libre mercado en América Latina*. Caracas: Panapo, 1999, p. 29 y s.

desastrosos resultados de tales políticas, generadoras de estados paquidérmicos, sobre endeudados, corruptos e inefficientes, así como de un sector privado nada competitivo, plegado completamente al subsidio y protección del poder político. Superado el boom de las materias primas, ya a comienzos de la década de 1980, comenzaron los países latinoamericanos a conocer los estragos de la deuda externa, la inflación (en algunos casos, hiperinflación) y tuvieron que llamar al FMI para que acudiera al rescate, normalmente con paquetes de ayuda condicionados a la asunción de políticas de ajuste macroeconómico (reducción del gasto, equilibrio presupuestario, mayor recaudación fiscal vía impuestos), lo que trajo consigo cierta apertura, algunas privatizaciones importantes y nuevos modelos regulatorios más sensatos que vieron la luz sobre todo a partir de la década de 1990. Todo el proceso, por supuesto, a un altísimo costo humano y social, muy poco transparente y nada exento de polémicas⁵.

En la actualidad, todo este *mainstream* (llamémoslo así, porque lo ha sido por décadas) aboga por mayor recaudación fiscal vía impuestos para la región, incluso en

5 "La corrupción signó las reformas latinoamericanas. Un ejército de servidores públicos encontró la transición del nacionalismo económico a la empresa privada oportunidades para el lucro, mientras que muchos hombres de negocio locales y extranjeros comprendieron que el camino del éxito no pasaba por servir consumidores sino por seducir a quienes mandaban. En consecuencia, casi todos los países –Chile y el Brasil bastante menos que México, el Perú y la Argentina, para mencionar unos cuantos– rodaron por el abismo ético. Una vez que las reformas se mostraron incapaces de cumplir lo que habían ofrecido, la indignación moral alimentó la reacción contra el 'capitalismo'". Ver: VARGAS LLOSA, Álvaro. *Rumbo a la libertad. Por qué la izquierda y el "neoliberalismo" fracasan en América Latina*. Buenos Aires: Planeta, 2004, p. 288.

el actual panorama marcado por la crisis del COVID-19⁶. Para no caer en la tentación de intentar predecir cuál podría ser el destino de Latinoamérica, o incurrir nuevamente en la aventura de dar carta blanca a los organismos multilaterales en su prédica sobre el posible desarrollo latinoamericano, nos bastaría con afirmar que la política tributaria, como parte de la política fiscal y a su vez parte de la política económica, debe ser seriamente considerada y debatida en cada país de la región, con miras a su realidad y en atención al contexto político y económico internacional.

6 Ver la posición de la OCDE en el contexto COVID-19: <https://oecd-development-matters.org/2020/07/09/building-tax-systems-in-developing-countries-is-vital-to-overcoming-covid-19-and-achieving-the-sdgs/>. Palabras más, palabras menos, la aproximación viene a ser la siguiente: (*i*) los países en vías de desarrollo han sido seriamente afectados por la pandemia del COVID-19 porque no cuentan con sistemas fiscales robustos; y (*ii*) para cumplir los Objetivos del Desarrollo Sostenible- o Agenda 2030 de la ONU- los países en vías de desarrollo necesitan financiación, para lo cual requieren “fortalecer sus sistemas fiscales” (*i.e.* aumentar la recaudación impositiva).

2 Una Postura Libertaria a Tomar en Cuenta

Henry Hazlitt, en su célebre *Economía en una lección*, nos dice: “*El arte de la Economía consiste en considerar los efectos más remotos de cualquier acto o medida política y no meramente las consecuencias inmediatas; en calcular las repercusiones de tal política no sobre un grupo, sino sobre todos los sectores*”⁷. ¡Vaya cuán pertinente resulta tal afirmación para el tema de los impuestos! Sentado en un aula, en un salón de reuniones, o en un foro político, sería muy fácil pensar las políticas sustantivas, las “políticas públicas”, especialmente las relacionadas con la provisión de bienes y servicios públicos, simplemente en términos de cuánto dinero hace falta para llevarlas a cabo y diseñar impuestos para conseguir dicho dinero.

Pero, cuidado, como también dice Hazlitt⁸, los impuestos tienen la capacidad potencial de *frenar* la producción. Al final del día, ¿por qué habríamos de esforzarnos, estudiar, recopilar información, invertir capital, emprender un negocio, diferenciarnos o competir, si al final un agente burocrático externo puede sustraernos el fruto de nuestro trabajo? No se trata de meras suposiciones, pues los impuestos altos y las regulaciones han llevado a los países a detener

⁷ HAZLITT, Henry. *La economía en una lección* (7^a ed.). Madrid: Unión, 2011, p. 49.

⁸ HAZLITT, Henry, *op. cit.*, p. 65 y s.

la producción y el desarrollo⁹. Y siempre, como bien explican los liberales clásicos y los libertarios en materia económica, los impuestos (por eso precisamente son impuestos y no *donaciones o liberalidades*) son límites a la libertad individual y deben justificarse no utilitariamente sobre la base del agregado social que producen (su *trascendencia*, diríamos), sino porque respeten los derechos y garantías individuales. Parece un oxímoron. ¿Cómo algo “impuesto” respetaría los derechos y garantías individuales? (i) A través del consentimiento de los obligados –a la manera de un contrato–; (ii) mediante el control sobre el uso de los recursos obtenidos coactivamente; y (iii) con límites precisos a la potestad de generar unilateralmente obligaciones tributarias.

Los impuestos, desde este punto de vista no es que sean “buenos” o “malos” *per se*, sino que vendrían a ser **necesarios**: es la forma normal de abonar el costo de la provisión de bienes y servicios públicos. Esa necesidad debe ser permanentemente justificada y soportada por la autoridad estatal, y el ciudadano –a quien se le sustraerá su propiedad– debe tener conocimiento y el control último

9 Como comentamos en una publicación anterior, Suecia es un buen ejemplo de análisis para los latinoamericanos (tanto de lo que es posible hacer dentro de determinadas condiciones, como los límites naturales de un modelo de bienestar). Entre las décadas de 1970 y 1990, la sobrerregulación y los excesos en materia tributaria pararon en seco el desarrollo sueco, lo cual trajo consigo la necesidad de nuevas reformas para liberalizar más los mercados, lo cual incluyó insuflar sensatez al aspecto impositivo. Cfr. ARIAS CASTILLO, Tomás. *El liberalismo nórdico. Un modelo aún por comprender en Latinoamérica*. Estocolmo: SILC, 2019, 52 p.: <http://silc.se/wp-content/uploads/2019/10/El-Liberalismo-nordico-webb.pdf>

sobre cómo y para qué se usan los recursos correspondientes. Esta es la perspectiva genuinamente contractualista -no en el sentido rousseauiano, dicho sea de paso- de Knut Wicksell, economista liberal sueco de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX preocupado por el peligro que veía en las democracias mayoritarias o de facciones, especialmente por su poder para imponer “democráticamente” políticas fiscales carentes de legitimidad y sensatez. Frente a ese peligro que veía, Wicksell propuso la previsión normativa de mayorías parlamentarias verdaderamente calificadas (entre el 75% y el 90%) para las decisiones relativas a impuestos y gastos¹⁰. Es una propuesta que bien valdría la pena evaluar hoy en día, no obstante sus dificultades prácticas¹¹.

10 Sobre Wicksell, recomiendo ver la conferencia del profesor Christopher Lingle, el 23 de agosto de 2011, en la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala: <https://newmedia.ufm.edu/video/tax-policy-as-if-people-mattered/>. Asimismo, ver: WAGNER, Richard E. *Normative and positive foundations of tax reform.* /En/ Cato Journal, vol. 5, núm. 2, 1985, p. 394 y s.

11 Entre otras consideraciones, Wicksell partía de la relativa homogeneidad de la población sueca de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, así como de la representatividad de los partidos políticos presentes en el Parlamento de Suecia, el Riksdag.

12 Sobre la “maldición de los recursos naturales” (falta de crecimiento económico, anarquía e inestabilidad política, creación de estructuras oligárquicas/autocráticas, “enfermedad holandesa” cíclica por la entrada de divisas en la economía) que afecta a los países en vías de desarrollo y que dependen de la exportación de materias primas, recomiendo ver los trabajos del profesor Jeffrey Frankel, de la Universidad de Harvard: <https://scholar.harvard.edu/frankel/natural-resource-curse>

3 ¿Son los Impuestos Parte del Desarrollo?

La forma tradicional de abordar las finanzas públicas consiste en separar analíticamente los ingresos (tributos, rentas, empréstitos) y el gasto público, y eso está bien a los fines expositivos. No obstante ello, en la práctica, la forma de obtener ingresos tiene una profunda influencia en el modo como se manifiesta el gasto público. Es decir, si bien hay separación conceptual entre ingreso y gasto, hay conexión práctica (económica, política, moral) entre ellos.

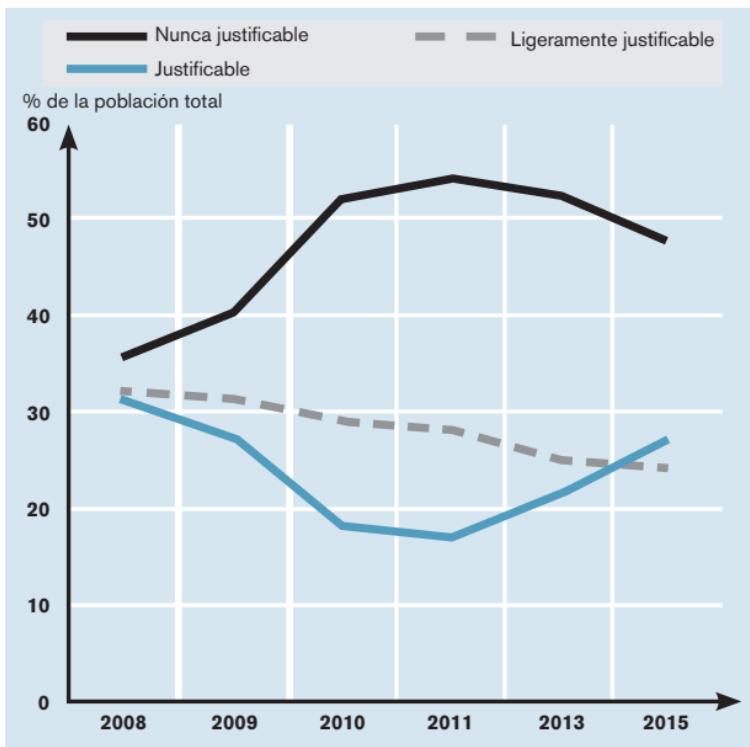
En condiciones normales (**Caso 1: Países Desarrollados Occidentales**), si el ingreso fiscal de un país depende de la contribución de sus habitantes, también sería normal esperar que los funcionarios públicos tuvieran un mayor sentido de responsabilidad hacia el sector privado, hacia la sociedad civil. El problema es que hay países –muchos de los latinoamericanos, por ejemplo- que no dependen sólo de impuestos y endeudamiento, sino (en un grado variable) de rentas producto de la comercialización internacional –y de los buenos precios- de sus materias primas, o de la recepción de donaciones, ayudas y remesas familiares (**Caso 2: Países Subdesarrollados con Economías Rentísticas**). Los países rentísticos no tienen los mismos incentivos para cobrar impuestos a sus ciudadanos, no muestran igual sentido de responsabilidad hacia el sector privado y, además, en tiempos de “vacas gordas” suelen gastar de forma desordenada¹². Hay incluso casos peores, también dentro del grupo de los países subdesarrollados (**Caso 3: Países Subdesarrollados con Economías No Rentísticas**): los países sin fuentes extranjeras

de renta relevantes, dependientes de la recaudación interna y con una institucionalidad precaria, igualmente despreocupada por rendir cuentas a la sociedad o respetar los derechos y garantías individuales.

Los organismos internacionales del mainstream, especialmente la OCDE y la CEPAL, favorables a una mayor recaudación impositiva en Latinoamérica, como hemos venido recalando, expresan que los impuestos suelen reflejar el contenido de los llamados “pactos sociales” entre el sector público y el sector privado, entre patronos y trabajadores, entre los partidos políticos, etc. Y quizás no les falte razón. En el caso de los países desarrollados occidentales (**Caso 1**), hay al menos una correlación –nos atreveríamos a decir causal- entre presión fiscal y moral tributaria (la motivación intrínseca para pagar impuestos). De ello, podríamos concluir que en esos países, aparte de existir buenas razones para pagar impuestos (incluido el temor a las sanciones por no hacerlo, pero también debido a los bienes y servicios públicos recibidos por sus habitantes), hay instituciones capaces de implementar políticas y brindar respuestas a las personas. Exactamente lo contrario se verifica en los países subdesarrollados, especialmente los latinoamericanos, sean o no dependientes de rentas externas (**Caso 2 y Caso 3**), donde el aumento de la presión fiscal verificada en las últimas décadas no se ha visto reflejado en un aumento correlativo de la moral de los contribuyentes. Y la razón es sencilla: aparte de no haber buenas razones para pagar impuestos (pocos lo hacen, la provisión de bienes y servicios públicos es sumamente deficiente), los estados latinoamericanos son poco transparentes en el gasto, no implementan políticas necesarias para el bienestar de su población (lo cual incluye obstaculizar a los particulares que intentan hacerlo) y, peor aún, son incapaces de aplicar su propio marco legal.

Moral Tributaria en América Latina¹³

(A los habitantes de los países cubiertos por Latinobarómetro se les pregunta si encuentran justificable la evasión de impuestos)



¿Tiene el desarrollo algo que ver con el tema de los impuestos? Sin duda. Los países desarrollados –reflejando esos “pactos sociales” a los cuales hacíamos referencia- determinan el tamaño de su Estado en atención a la repartición de roles entre aquél y la sociedad, tienen la capacidad institucional de procesar legítimamente esas decisiones tan importantes, y así lo hacen. ¿Cómo impacta ello en los impuestos? Sencillo:

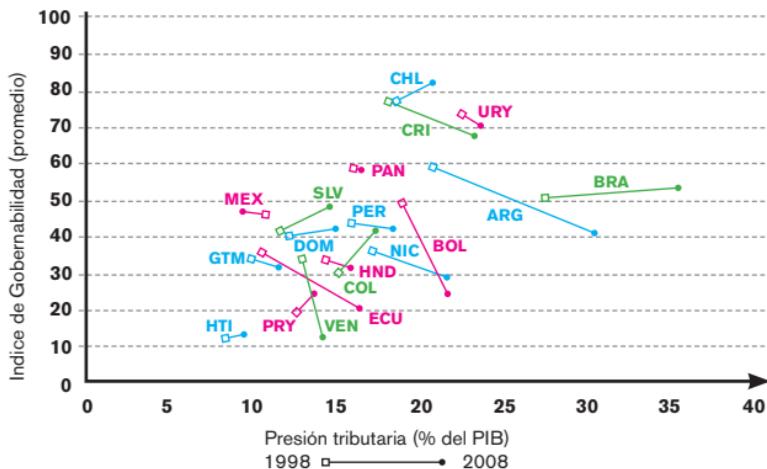
13 Fuente: CEPAL, OCDE, et. al. *Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe 1990-2018* (2020). Consultado en: <https://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm>

en atención al nivel de gasto público que requiere el Estado para funcionar, conforme al rol que la sociedad ha decidido darle, se establecen mecanismos para que las personas naturales y jurídicas contribuyan a sostener dicho Estado. ¿Y lo anterior significa que para llegar al desarrollo político y económico sea necesario mantener una alta imposición? No necesariamente, ya que la gran mayoría de los países que alcanzaron el desarrollo político y económico lo hicieron con impuestos relativamente bajos, y fue sólo luego de lograr el aludido desarrollo que se plantearon ampliar el rol del Estado, lo cual trajo consigo una mayor presión fiscal¹⁴. Lo que definitivamente sí se desprende de lo antes dicho es que: (i) el desarrollo político y económico es condición previa para mantener alta y de forma sostenible en el tiempo la presión fiscal; y (ii) el aumento de la presión fiscal en los países subdesarrollados no pone a éstos necesariamente en la senda hacia el desarrollo político y económico. El primer corolario proviene a su vez de dos condiciones necesarias: (i.i) para que los estados puedan siquiera pensar en gravar determinadas fuentes de riqueza, primero deben existir o manifestarse dichas fuentes de riqueza (“antes de picar la tarta, primero

14 Ver al respecto: CHANG, Ha-Joon. *Economía para el 99% de la población*. Barcelona: Debate, 2015, p. 359: “Hasta el siglo XIX los gobiernos eran pequeños en todas partes, puesto que hacían relativamente pocas cosas. En 1880, entre los países cuyos datos están disponibles, el gobierno más grande era el de Francia, cuyo gasto equivalía al 15 por ciento de la producción nacional. En el Reino Unido y Estados Unidos el gasto del gobierno representaba el 10 por ciento del PIB. El gasto del gobierno sueco era apenas del 6 por ciento./ En el transcurso de los últimos ciento cincuenta años, con los requisitos de la economía moderna, los gobiernos han crecido mucho en tamaño. Incluso en los países en desarrollo, que tienden a tener gobiernos más pequeños que los países ricos, el gasto gubernamental suele equivaler al 15-25 por ciento del PIB”.

debe haber una tarta"); y (*i.ii*) para que los estados puedan gravar a sus habitantes de forma justa y eficiente, deben contar con instituciones aptas para tal fin. Estas dos condiciones se verifican en los países desarrollados occidentales, que mantienen altas tasas de crecimiento económico, así como una calidad institucional comparativamente superior. El segundo corolario se extrae de una realidad tristemente verificada en Latinoamérica: el ingreso fiscal de los estados –sea vía rentas, o vía impuestos- puede aumentar y ello no trae automáticamente consigo bienestar para la población, mejoras en las instituciones políticas, o en la gobernanza. Aceptar acríticamente que al aumentar la recaudación fiscal vía impuestos los latinoamericanos tomaremos la senda de los países desarrollados occidentales, no es sino esconder las causas de nuestro atraso relativo (bajas tasas de crecimiento económico, combinadas con permanente inestabilidad política y baja calidad institucional). Veamos ahora, a manera de ejemplo, la correlación entre la presión fiscal y los niveles de gobernanza –o calidad institucional- en Latinoamérica en un período (1998-2008) de relativo boom económico y auge del populismo, donde si bien la tendencia generalizada ha sido el aumento de la presión fiscal, no ha ocurrido lo mismo con la gobernanza:

Evolución de los Niveles de Gobernanza y Presión Fiscal en América Latina 1998-2008¹⁵



Tomamos como nuestras las impresiones –bastante cautas, aunque claras- de quien realizó la gráfica¹⁶: “Es sabido que los autores que defienden la teoría del ‘state-building’ consideran que existe una supuesta relación de causalidad teórica entre los niveles de tributación o el grado de desarrollo económico y la calidad de gobernanza de cada país (...). Sin embargo, el análisis de los datos no permite establecer una relación estable y taxativa entre dichas variables ya que los resultados observados muestran una disparidad de circunstancias que no permite avanzar con esas conclusiones sin tratar de diseñar un modelo formal que así lo establezca, al menos para el caso de América Latina”.

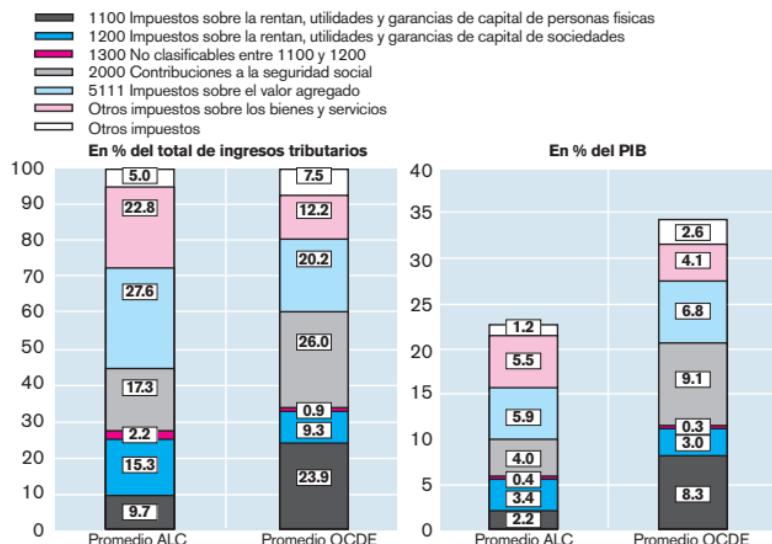
15 Fuente: GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos. *El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del estado en América Latina. /En/ BÁRCENA, Alicia; KACEF, Osvaldo (comp.). La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Reflexiones a partir de una serie de casos de estudio.* Santiago de Chile: CE-PAL-PNUD, 2011, p. 90.

16 GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos, op. cit., p. 90-91.

4 La Estructura Tributaria: Justicia y Eficiencia vs. Injusticia e Ineficiencia

A parte de las comparaciones relativas a la presión fiscal, últimamente ha salido a la superficie el contraste de los países de Latinoamérica y los países miembros de la OCDE en lo que respecta a sus estructuras tributarias, y sobre todo se destaca el papel predominante de las contribuciones a la seguridad social y el impuesto sobre la renta de las personas físicas (o naturales) en los países de la OCDE, a diferencia de los países latinoamericanos donde mayor relevancia tienen el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta de las sociedades.

Estructura Tributaria en Latinoamérica y en la OCDE (2017)¹⁷



17 Tomado de CEPAL, OCDE, et. al. *Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe 1990-2018 (2020)*, op. cit.

He aquí una forma gráfica de ver cuán injustas tienden a ser las estructuras tributarias latinoamericanas, las cuales se caracterizan por la predominancia de impuestos regresivos, a diferencia de lo sucedido en los países de la OCDE, cuyas estructuras tributarias se anclan en contribuciones progresivas, como son las referidas a la renta de las personas físicas y las contribuciones a la seguridad social. Así lo señala el Observatorio de Gasto Público de CEDICE-Libertad en un análisis de julio de 2020, en pleno auge de la pandemia del COVID-19:

"Poco más del 50% de los ingresos tributarios de Latinoamérica provienen de los impuestos a bienes y servicios, siendo el IVA [Impuesto al Valor Agregado] el más significativo. Con relación al ISLR [Impuesto sobre la Renta], el mayor peso proviene de las rentas, utilidades y ganancias de capital de sociedades. La estructura de la OCDE es totalmente lo opuesto: el mayor peso está en las contribuciones a la seguridad social, seguido del impuesto sobre la renta, utilidades y ganancias de capital de personas físicas. (...) La caracterización de las estructuras tributarias adquiere relevancia porque cada impuesto tiene un impacto distinto. Los impuestos sobre bienes y servicios son regresivos, mientras que el ISLR es progresivo. De entrada esta diferencia es clave en un escenario donde el desempleo y el hambre son los protagonistas. En segundo lugar, el importante peso del ISLR sobre las personas refleja menores niveles de informalidad y evasión en los países de la OCDE con relación al ya descrito escenario latinoamericano. Es importante

identificar las causas de estos problemas y orientar los esfuerzos en revertir esta situación de cara a una recuperación económica”¹⁸.

Lograr un balance entre eficiencia y justicia en la recaudación de impuestos no es tarea sencilla, pero la estructura tributaria latinoamericana dista mucho de ser un modelo óptimo. Gravar el consumo, la renta de las pocas grandes empresas que logran permanecer en el mercado y la renta del 10% de los trabajadores del sector formal, lejos de poner a la tributación como una aliada para el progreso regional, la convierte en una amenaza para tal propósito. Ofrezco disculpas por la reiteración, pero la recomendación de los organismos multilaterales de aumentar la presión fiscal en Latinoamérica, sin tomar en cuenta los factores estructurales de nuestras economías, es francamente inconducente. Sin reducir el impacto de la informalidad, sin incentivos para las empresas y los particulares y sin una simplificación del sistema tributario, será muy difícil tomar la senda correcta en materia impositiva. Como corolario de lo anterior, tomemos en consideración los datos siguientes: según el Informe *Doing Business 2020* del Banco Mundial¹⁹, ***en promedio, en Latinoamérica deben hacerse 28,2 pagos de impuestos al año, que toman 317,1 horas anuales; frente a los 10,3 pagos y 158,8 horas anuales de los países***

18 CEDICE-Libertad. #QuéCediceDeEconomía. Boletín Nº 41 del Observatorio de Gasto Público, julio de 2020: <https://cedice.org.ve/observatoriogp/portfolio-items/estructuras-tributarias-en-latinoamerica-de-cara-a-un-escenario-de-recuperacion-post-pandemia/>

19 <https://espanol.doingbusiness.org/es/reports/global-reports/doing-business-2020>. El reporte tiene datos actualizados al 1º de mayo de 2019. El Banco Mundial identifica a Latinoamérica como la región con mayor rezago en materia de reformas para hacer negocios.

miembros de la OCDE. Más que concentrarse en recaudar más, la región ciertamente necesita enfocarse en hacer más justo y más eficiente su sistema tributario. Y, probablemente, ello podría hacerle recaudar más...

La simplificación del sistema tributario pasa no sólo por facilitar los trámites administrativos relacionados con el pago de impuestos, sino también con abbreviar las leyes tributarias y, si fuere el caso, incluir reducciones que no redunden en una menor recaudación, pero que sí hagan atractivo el pago de impuestos. Un caso que podría ser útil en el plano de las regulaciones liberales en materia de impuestos, lo hallamos en Nueva Zelanda. Hasta entrada la década de 1980, dicho país crecía la mitad que el promedio de la OCDE. Hasta que en el año 1983, llegaron reformas estructurales impulsadas bajo postulados liberales, que incluyeron la simplificación del sistema tributario: sólo tres tramos para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, rebajas de los tipos efectivos para todos los niveles de renta, así como rebajas en el IVA y en el impuesto de sociedades²⁰. ¿El resultado? Nueva Zelanda aumentó su recaudación (del 30% al 33% del P.I.B.), redujo su déficit (del 7% al 1%), es hoy uno de los países más prósperos y con mayor libertad económica del mundo (ocupa la segunda posición mundial en el Informe 2021 de Heritage Foundation²¹), y todo sin dejar de preocuparse por brindar protección y cuidado a su población, más ahora en el contexto de la pandemia del COVID-19²².

20 <https://www.libremercado.com/2016-08-23/nueva-zelanda-el-nuevo-referente-capitalista-1276580936/>

21 https://www.heritage.org/index/pdf/2021/countries/2021_Indexof_EconomicFreedom-New-Zealand.pdf

22 <https://www.elmundo.es/economia/2021/03/31/606456a6fdddff-df0d8b4694.html>

5 ¿Son las “Administraciones Tributarias” el Problema?

El camino de las reformas es complejo pues implica no sólo una multiplicidad de tareas interdependientes, sino porque involucra aspectos culturales y cambios de mentalidad. Realidades tan evidentes en Latinoamérica como una injusta y regresiva estructura tributaria (con énfasis en impuestos al consumo de bienes y servicios, que afectan más a quienes menos tienen y afectan menos a quienes tienen más), ineficiencia en el cobro de los impuestos, evasión fiscal producto de la informalidad imperante y elusión por parte de las empresas y particulares que pueden implementar estrategias de ese tipo para trasladar su base imponible o sus beneficios a otras jurisdicciones de menor imposición, no pueden simplificarse tanto como para terminar concluyendo que hace falta más coacción para los evasores, o que necesitamos mejores mecanismos de auditoría fiscal²³.

23 La OCDE, por ejemplo, tiene distintos programas en materia tributaria, siendo el más importante el Plan BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) que, aun cuando permite a países en desarrollo formar parte del mismo, quizás su enfoque no sea el más apropiado para tales países. Sobre la incompatibilidad del Plan BEPS con los objetivos de los países en vías de desarrollo en materia de fiscalidad internacional (un tema técnico, pero también político), recomendamos ver: BÁEZ MORENO, Andrés. *El plan BEPS y los países en vías de desarrollo* (2017). Consultado en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2956284. Asimismo, entre la OCDE y el PNUD hay un programa denominado *Inspectores Fiscales Sin Fronteras*, mediante el cual envían misiones de capacitación a los inspectores de impuestos (principalmente en los países en vías de desarrollo), con el objeto de aumentar la recaudación tributaria: <http://www.tiwb.org/es/>.

Sobre esto último, hoy en día, es común hablar y comparar las distintas “administraciones tributarias”, vale decir, los organismos que se encargan de la recaudación y gestión de los tributos en los distintos países. Y la comparación suele hacerse sobre la capacidad de tales organismos para cumplir las funciones descritas. El problema radica en que se trata sólo de la punta del iceberg de la institucionalidad vinculada a los impuestos, como incluso lo reconocen personas allegadas a la CEPAL²⁴, quienes identifican al menos tres reformas fundamentales para que Latinoamérica pueda emplear la política fiscal –y la política tributaria, en concreto- para afianzar la democracia y el bienestar de su población:

- 1. La reforma parlamentaria:** todas las propuestas en materia de ingresos y gastos públicos deben pasar por los congresos y, por lo tanto, debe reforzarse la capacidad de dichos órganos para representar mejor a los ciudadanos, dictar y corregir la legislación existente, y ejercer control sobre el gasto público. Para ello, también hace falta que los partidos políticos se orienten más programáticamente y formen cuadros –que la mayoría de las veces no tienen- con preparación técnica suficiente en temas fiscales y, concretamente, tributarios.
- 2. La reforma del Estado,** particularmente en lo referido a la descentralización política: analizar las políticas de descentralización de la última ola democratizadora en la región, para determinar si ha habido eficacia y eficiencia en la asignación de competencias, en el manejo de los recursos, así como en la prestación de bienes y servicios públicos; y

24 Los siguientes tres puntos aparecen en el capítulo introductorio hecho por los compiladores de la obra colectiva: BÁRCENA, Alicia; KACEF, Osvaldo (comp.). *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Reflexiones a partir de una serie de casos de estudio*, op. cit., p. 39-46. Dichos compiladores eran, a la fecha de elaboración de la obra en referencia, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL y Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, respectivamente.

3. La reforma de la Administración Pública: revisar los modelos de servicio civil (sistema de carrera vs. sistema de empleo), con sus pros y contras, en lo relativo a procesos de selección, sistemas de acceso y posible politización, programas de formación y evaluación, incorporación tecnologías de la información y comunicación (TIC), medidas anticorrupción, tal y como se ha hecho en las más recientes reformas europeas. Asimismo, analizar los costes que representan para los presupuestos públicos el pago del personal civil.

Respecto de este último punto 3 y el referido a las “administraciones tributarias”, nos bastaría decir también que la legitimidad de la tributación se ve seriamente afectada si esos organismos se comportan al margen del Estado de Derecho y se les dota de prerrogativas similares a la de los reyes del antiguo régimen absolutista [presunción de legalidad de todas sus actuaciones, *solve et repete* (pagar y después reclamar), *King can do no wrong* (irresponsabilidad por daños causados), deferencia judicial, discrecionalidad sin control, potestad reglamentaria autónoma para “perfilar” hechos imponibles, o imponer requisitos o trámites no previstos a nivel de la legislación].

No está tampoco de más decir que todas estas reformas requieren de imperio de la ley, separación de poderes y órganos jurisdiccionales independientes, elementos sin los cuales no habrá incentivos suficientes para, por un lado, cumplir con las obligaciones tributarias y, por el otro lado, respetar los derechos y garantías individuales.

6 Algunos Ejemplos y Tendencias de las Últimas Reformas Hechas en la Región

La llegada del nuevo milenio trajo consigo dos hechos que impactaron la política fiscal latinoamericana: el boom en la cotización internacional de los recursos naturales y las materias primas, y la llegada al poder de un conjunto de gobernantes de izquierda, la mayoría de ellos cobijados bajo el manto del denominado *Socialismo del Siglo XXI*. En dicho contexto, habría sido racional esperar una política fiscal “progresista” y, en particular, una política tributaria que enfatizara la progresividad como principio rector. Pero las cosas no ocurrieron exactamente así.

La primera reacción de los países exportadores de recursos naturales y materias primas fue tratar de aprovechar al máximo, para el sector público, el referido incremento de los precios internacionales. Así, por ejemplo, Bolivia creó un impuesto directo a los hidrocarburos en 2005, Venezuela aumentó el impuesto sobre la renta a las empresas petroleras también en 2005, y Chile introdujo un impuesto especial para la minería en 2006²⁵. Hasta aquí, realmente nada nuevo encontramos, pues se trata de las mismas políticas rentísticas de siempre, mediante las cuales el Estado pretende capturar la mayor parte posible de las rentas externas, con el añadido de no haber exhibido –en

25 Ver más ejemplos y detalles en: VALDÉS, María Fernanda. *¿Dónde estamos? Desigualdad y reformas tributarias en América Latina.* /En/ Revista Nueva Sociedad n° 272, noviembre-diciembre 2017. Consultado en: <https://nuso.org/articulo/donde-estamos/>

los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela- mayor esfuerzo en cambiar la estructura tributaria para hacerla más justa y eficiente²⁶.

Las auténticas reformas, aún en la etapa del *boom*, ocurrieron en Uruguay, México y Chile. En 2006, Uruguay implementó el impuesto progresivo a la renta de las personas físicas, en sustitución del anterior impuesto proporcional a las remuneraciones, jubilaciones y pensiones. Asimismo, se alivió el peso de los impuestos sobre bienes y servicios, que eran responsables de dos terceras partes de los ingresos tributarios del país. Las condiciones bajo las cuales se logró dicha reforma incluyeron, entre otros factores, un convencimiento de los empresarios y de la opinión pública en general²⁷. En 2013, se generó en México una reforma tributaria²⁸ que incluyó la igualación del IVA en las zonas fronterizas, la eliminación de sistemas especiales de tributación para los grupos empresariales que les permitían compensar ganancias y pérdidas entre empresas de dichos grupos, la introducción de impuestos verdes y un nuevo impuesto a las bebidas azucaradas (México era para la fecha el mayor consumidor de refrescos del mundo y con un grave problema de obesidad en la población)²⁹, así como la iniciativa de comenzar sistemas de pensiones y de protección frente al desempleo. Y en Chile se puso en práctica otra reforma

26 Cfr. MAHON, James E.; BERGMAN, Marcelo; ARNISON, Cynthia J. *Progressive tax reform and equality in Latin America*. Washington: Wilson Center, 2015: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/ProgressiveTaxReform_Equality.pdf

27 <https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economia/iees03j3021112.pdf>

28 https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/09/130910_mexico_abc_reforma_hacendaria_financiera_peña_nieto_an

29 https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/09/130909_ultnot_mexico_reforma_financiera_jcps

tributaria, en 2014, cuyos grandes rasgos incluyeron un incremento de los tramos en el impuesto sobre la renta de las empresas, la progresiva reducción del tramo máximo para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, la extensión del IVA a la materia inmobiliaria, la inclusión de impuestos para el medio ambiente y mayores cargas sobre las bebidas alcohólicas³⁰.

¿Pero qué ha ocurrido después del *boom*? Veamos el caso de Colombia, que es quizás el más ilustrativo. En 2016, implementó primero una reforma tributaria de fines meramente recaudatorios, cuya punta de lanza fue el aumento del IVA (en vigor desde febrero de 2017), del 16% al máximo histórico 19%, excluyendo la gasolina y determinados productos de la cesta básica. De igual manera, se produjeron otros incrementos en materia de impuestos sobre bienes y servicios: telefonía móvil, internet, combustible, loterías y bolsas plásticas. Y, por último, un endurecimiento de las sanciones para la evasión fiscal³¹. Más allá de si esta reforma produjo los efectos macroeconómicos deseados por sus impulsores, difícilmente puede haber cambiado –para bien– la estructura tributaria colombiana, al acentuar la regresividad de ésta, y menos aún si ello no afectó positivamente la provisión de bienes y servicios públicos.

En 2021, en el escenario de la pandemia del COVID-19, Colombia planteó una nueva reforma tributaria con el

30 Todas las críticas del Instituto Libertad y Desarrollo a la reforma tributaria de Michelle Bachelet en: <https://lyd.org/centro-de-prensa/destacados/2014/08/la-carga-tributaria-en-chile/>. Asimismo, la posición del Banco Mundial, sobre los supuestos efectos redistributivos de dicha reforma, en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/496131468228282235/pdf/Chile-Efectos-distributivos-de-la-reforma-tributaria-2014.pdf>

31 <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/cambios-con-la-reforma-tributaria-en-el-2017-28978>

propósito de elevar el IVA a la gasolina, de un 5% a un 19%, gravar por primera vez mediante el impuesto sobre la renta a las personas que ganen más de seiscientos cincuenta y seis dólares mensuales, y establecer un impuesto temporal a la riqueza para altos salarios³². Todo ello vendría complementado con una política del Estado para fomentar la formalización de la población (más de la mitad se hallaría en la economía informal), la agilización de los trámites administrativos, el otorgamiento de subsidios directos a las familias y otros incentivos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y demás regulaciones. Esta propuesta, aprobada con matices a mediados de 2021 (luego de distintos episodios de protestas en Colombia, cuyo alegato principal vendría a ser la reforma tributaria y su impacto en la población³³), tiene un destino político incierto pero parece asumir, desde la crudeza del impacto del COVID-19 en la población y en la economía colombianas, la necesidad de dar un golpe de timón para crear una mayor sostenibilidad financiera del sector público y materializar en la mayor medida posible el difícil equilibrio entre la justicia y la eficiencia en la recaudación de impuestos. Aun cuando es difícil evadir la posibilidad de otros móviles políticos para las protestas – especialmente por la pugnacidad de la izquierda, incluida la guerrillera, en Colombia – reconocemos lo duro que resulta aplicar este tipo de reformas y, por tal motivo, esperamos que el gobierno colombiano y sus aliados encuentren la forma de aplicar la aludida reforma tributaria, así sea reduciendo sus expectativas iniciales, con el mayor apoyo político y social posible.

Estas tendencias recientes latinoamericanas muestran

32 <https://www.dw.com/es/colombia-gobierno-presenta-al-congreso-pol%C3%A9mica-reforma-tributaria/a-57222032>

33 <https://www.theguardian.com/world/2021/may/02/colombia-tax-protests-six-dead-as-marchers-clash-with-police-for-fourth-day>

distintas maneras de abordar la política tributaria, ratifican cierto condicionamiento de los países de la región por la estructura de sus economías, la insostenibilidad política y financiera del rentismo, y la necesidad de abordar esta materia con madurez política y en atención a la realidad de cada país. Los partidos políticos, junto con los demás sectores de la sociedad, deben debatir seriamente propuestas de reformas de corto y largo plazo, siempre a la luz de la opinión pública y de los ciudadanos, especialmente para que dichas propuestas de reformas sean comprendidas en toda su extensión. De nada sirve si un partido o coalición llega al poder, logra aprobar reformas en este campo, y luego un nuevo grupo le arrebata el poder y revierte dichas reformas. Es preciso buscar ciertos consensos, pensar un poco en el largo plazo y dar viabilidad política y social a las reformas tributarias.

Un ejemplo en el que Latinoamérica podría verse reflejado es en el de España, sobre todo por nuestros inobjetables lazos históricos, culturales y políticos. En España, donde al igual que en el resto de Europa la población envejece mucho más rápidamente que en Latinoamérica, para dar el debate sobre el futuro de las pensiones se constituyó, en 1995, el Pacto de Toledo, una comisión multipartidista que es la encargada de discutir con la sociedad civil, las patronales y los sindicatos, llegar a consensos y hacer propuestas de reforma al parlamento sobre el sistema de pensiones, una materia que no puede quedar meramente a la disposición de las circunstanciales mayorías gubernamentales³⁴. Algo similar podría fomentarse en los países latinoamericanos para que se constituyan comisiones con la más amplia representación y legitimidad, con el propósito de abanderar las reformas fiscales, tributarias y en materia de seguridad social.

34 <https://www.bbva.com/es/que-es-el-pacto-de-toledo/>

7 Recapitulación y Mensaje para los Partidos Políticos Liberales Latinoamericanos

El profesor Jeffrey D. Sachs — conocido por su participación en la elaboración de programas para las economías postcomunistas, así como para las economías hiperinflacionarias latinoamericanas de la década de 1980—suele decir con razón que una de los principales motivos por los cuales algunos países no logran prosperar es debido a la “trampa fiscal”, la cual se origina por tres razones. En sus propias palabras:

En primer lugar, puede suceder que la propia población esté empobrecida, con lo cual no es posible hacer que pague impuestos. En segundo lugar, tal vez el gobierno sea inepto, corrupto o se halle incapacitado para realizar sus funciones, con lo cual no puede recaudar impuestos. En tercer lugar, quizás el gobierno ya soporte la carga de una gran deuda (por ejemplo, una deuda que se arrastra desde una década anterior) y deba usar sus limitados ingresos vía impuestos para pagar los intereses en lugar de financiar nuevas inversiones³⁵.

Aun cuando Latinoamérica corre el riesgo de volver a padecer períodos de sobreendeudamiento y es importante no perder eso de vista de cara al planteamiento de reformas fiscales

35 Cfr. SACHS, Jeffrey D. *El fin de la pobreza*. Bogotá: Debolsillo, 2007, p. 102.

liberales y sensatas³⁶, en el presente documento nos hemos fijado más en los otros dos elementos -pobreza y debilidad institucional- que tienden a retroalimentarse más a la vista de todos. Sin caer en el “cliché” de las instituciones como la panacea para cualquier problema económico, no podemos dejar de pensar que fue gracias a aquéllas que se logró el desarrollo económico en Occidente. En palabras de otro gran economista y divulgador contemporáneo, Tim Harford, quien pone un ejemplo referido a Camerún, pero bien podría aplicarse al caso latinoamericano:

Aun cuando todavía no contamos con una buena palabra que describa lo que en verdad hace falta en Camerún (y en los países pobres de todo el mundo), estamos empezando a entender de qué se trata. Algunos lo llaman «capital social», o tal vez «confianza». Otros lo denominan «imperio de la ley» o «instituciones», pero éstos no son más que etiquetas. El problema es que Camerún, al igual que otros países pobres, es un mundo patas arriba, en el cual la mayoría de sus habitantes está interesado en hacer algo que directa o indirectamente daña a los demás./La podredumbre comienza con el Gobierno, pero afecta a la sociedad entera. No tiene sentido invertir en un negocio porque el Gobierno no lo protegerá contra los ladrones (así que bien podrías convertirte en ladrón). No tiene sentido pagar la factura del teléfono porque nadie puede llevarte ante la

36 Hoy mismo, en pleno contexto COVID-19, alarma mucho ver una tendencia fiscal mundial de la cual forma parte Iberoamérica y muy pocos (Alemania, algunas economías emergentes) se escapan: endeudamiento muy por encima de las tasas de crecimiento. En el caso de Iberoamérica, entre 2001 y 2020, porcentualmente hablando, el endeudamiento ha sido casi siete veces superior al crecimiento económico. Ver: <https://trends.ufm.edu/articulo/recesion-2007-cierre-2020/>.

*justicia (así que tampoco tiene sentido ser una empresa telefónica). No tiene sentido educarte porque los trabajos no son distribuidos en virtud de los méritos (y, aunque así fuera, no puedes pedir prestado para pagar la educación privada, pues los bancos no conceden créditos y el Gobierno no posee buenas escuelas). No tiene sentido establecer un negocio importante, porque los funcionarios aduaneros serán los únicos que se beneficien (y por ello existe tan poco intercambio comercial, lo que, a su vez, hace que la oficina aduanera no consiga los fondos suficientes y, entonces, busque con más ahínco oportunidades para sobornar)*³⁷.

Ese cuadro descrito por Harford es el que vemos en Latinoamérica y no tiene caso analizar la política fiscal como un elemento aislado dentro de esa realidad tan compleja. “Aumentar los impuestos”, “reducir los impuestos”, “aumentar la cooperación y el intercambio de información fiscal” y todas esas recomendaciones, carecen de racionalidad – y de razonabilidad, incluso- sin un planteamiento que vaya a fondo sobre el sistema de incentivos presente en la región. Los liberales tampoco podemos caer en el inmovilismo de la afirmación pura y simple de que “los impuestos son robo”, pues eso nos marginaliza considerablemente de los debates sobre política contemporánea. El tema de qué hacer con los impuestos en Latinoamérica ni es puramente “técnico”, ni se reduce a debates ideológicos. En efecto, hay una necesidad de contar con un sector público que al menos permita (mejor incluso si lo facilita o lo promueve) tomar una senda de crecimiento económico inclusivo, donde la institución vaya de la mano de la prosperidad y no al contrario, como hasta ahora.

37 Cfr. HARFORD, Tim. *El economista camuflado*. Madrid: Temas de Hoy, 2008, p. 315-316.

Para que ese sector público exista y pueda proveer bienes y servicios públicos, necesita financiamiento, y los impuestos son el mecanismo corriente para lograr dicho financiamiento.

Antes de finalizar, nos gustaría ratificar algunos puntos hasta ahora referidos:

1. Como no existe un “punto óptimo de recaudación” (llámese presión fiscal, o cualquier otro término) válido para todo país y en cualquier circunstancia, los liberales debemos tomar partido por un modelo fiscal sensato, adaptado a las necesidades de nuestros países y donde se conjuguen la financiación de los bienes y servicios públicos con el respeto hacia la libertad individual;
2. La determinación del tamaño del Estado requiere de pactos y consensos, en especial de cara a la sociedad civil. Aquí los liberales debemos constituir alianzas y proporcionar alternativas tanto a corto plazo, como a largo plazo;
3. Factores estructurales tales como calidad institucional (gobernanza), rentismo y corrupción, cuentan a la hora de afrontar la política fiscal, y la política tributaria en particular. Los liberales latinoamericanos debemos luchar contra los efectos del rentismo -producto de la explotación cíclica de nuestros recursos naturales- y asumir que gobiernos personalistas y corruptos no estarán jamás capacitados ni interesados en ejecutar una política fiscal y tributaria acorde con nuestra realidad;
4. La informalidad es un fenómeno que debe ser atacado de raíz, pues no sólo degrada y empobrece la vida humana, sino que hace imposible incluso hacer cálculos sobre qué hace la población, cómo lo hace, dónde, etc. Sin cálculos o estimaciones serias es muy cuesta arriba formular políticas creíbles y esto se siente con mucha fuerza en el campo de la política tributaria³⁸. Aparte de ello,

38 Nos remitimos a lo dicho por el máximo exponente sobre la materia en Latinoamérica: la informalidad fue primero la consecuencia de una política tributaria -y de un marco regulatorio general- poco consciente de la realidad y excluyente; luego, la informalidad se convirtió en la principal causa de la ineficiencia de los sistemas tributarios en la región. Ver: DE SOTO, Hernando. *El otro sendero. La revolución informal* (6^a ed). Bogotá: La Oveja Negra, 1987, p. 222-224; y DE SOTO, Hernando. *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Bogotá: Planeta, 2000, p. 180-181.

la informalidad impacta muy negativamente la igualdad ante la ley.

5. Es necesario pensar mejor la estructura tributaria (los distintos tributos y su importancia para los ingresos fiscales) para prestar buen servicio a los principios de justicia y eficiencia. En particular, es importante estar atento a la incidencia de los impuestos regresivos, tales como los impuestos al consumo de bienes y uso de servicios;
6. En un análisis frío es posible separar ingresos y gastos públicos. En la práctica, hace falta una mejor correlación entre ellos, en especial en materia tributaria, pues la mayor moral que puede tener un contribuyente cuando paga impuestos es saber que existe un presupuesto transparente y que el dinero se está gastando en asuntos que mejoran directa o indirectamente su calidad de vida y la de los suyos;
7. Hay que simplificar no sólo el sistema tributario, sino también la gestión y recaudación tributarias, con el propósito de reducir la informalidad y disminuir los déficits públicos;
8. Los países que han logrado el desarrollo político y económico no lo hicieron mediante altos impuestos. Primero lograron dicho desarrollo y luego aumentaron el tamaño de sus Estados y, por consiguiente, la recaudación vía impuestos. Los liberales latinoamericanos debemos ser sensibles frente a los aspectos económicos e institucionales que abren la vía hacia el desarrollo;
9. La tendencia a elevar la presión fiscal en Latinoamérica durante los últimos veinte años no ha traído consigo una mejora de la gobernanza en la región. No se ha establecido un nexo causal entre elevar la presión fiscal y mejorar la gobernanza democrática. Ello no quiere decir que en la región deba reducirse la presión fiscal, sino que debe mejorarse la gobernanza democrática, hacer más transparentes los presupuestos públicos y dar debates más abiertos en temas fiscales;
10. La reducción de la evasión y elusión fiscales viene más dada por una mejora del marco regulatorio, que por mayor ejercicio de la fiscalización y la coacción. Como liberales, creemos más en incentivos positivos y estímulos, que en la intimidación estatal; y
11. La mayor capacitación de los organismos encargados de la administración tributaria, resulta en vano sin una reforma más a fondo de instituciones tales como el parlamento, la descentralización política y administrativa, y el servicio civil.



El Centro Internacional Liberal de Suecia (SILC), es una fundación que promueve la democracia. Nuestro objetivo principal es fortalecer a organizaciones e individuos en su lucha por la democracia y los derechos humanos. Apoyamos a activistas y partidos liberales, especialmente en Europa del Este, el Medio Oriente, África del Norte y América Latina.