

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Lora, Eduardo

Working Paper

El futuro de los pactos fiscales en América Latina

Working paper // Inter-American Development Bank, Research Department, No. 650

Provided in Cooperation with:

Inter-American Development Bank, Washington, DC

Suggested Citation: Lora, Eduardo (2008) : El futuro de los pactos fiscales en América Latina, Working paper // Inter-American Development Bank, Research Department, No. 650, <http://hdl.handle.net/10419/51434>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.



*INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)
RESEARCH DEPARTMENT
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN
DOCUMENTO DE TRABAJO #650*

EL FUTURO DE LOS PACTOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA

FOR

EDUARDO LORA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DICIEMBRE 2008

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Lora, Eduardo.

El futuro de los pactos fiscales en América Latina / por Eduardo Lora.

p. cm. (Research Department Working Papers ; 650)
Includes bibliographical references.

1. Finance, Public—Latin America—Citizen participation. 2. Fiscal policy—Latin America. 3. Expenditures, Public—Latin America. I. Inter-American Development Bank. Research Dept. II. Title. III. Series.

HJ799.53 .L286 2008
336.8 L286----dc22

©2008
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Si desea obtener una lista de los documentos de trabajo del Departamento de Investigación, visite nuestra página Internet al: <http://www.iadb.org/res>

Resumen¹

El éxito de un pacto fiscal se mide por el grado en que incorpore a los diversos grupos sociales en las discusiones, el cumplimiento y la vigilancia de ciertos acuerdos sobre la forma como se financia el Estado y se utilizan los recursos públicos. Partiendo de los factores políticos que pueden explicar las estructuras fiscales de América Latina, este artículo muestra la necesidad de alcanzar pactos fiscales, discute los incentivos que influyen en su viabilidad y propone prioridades de política fiscal y de reforma institucional para mejorar sus posibilidades de éxito.

Palabras clave: Pacto fiscal, política fiscal, economía política, sistemas políticos, América Latina

Códigos JEL: E62, H61, P16, N46

¹ Artículo preparado para el seminario “Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina” organizado por la Fundación CIDOB. Octubre 6 y 7 de 2006. Asesor Principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Manuel Balmaseda, Carlos Santiso, Javier Santiso, Carlos Scartascini, Ernesto Stein, y David Taguas. También reconoce la valiosa ayuda de Juan Camilo Chaparro en el procesamiento de información y en la preparación de los recuadros de este artículo. Este artículo no representa la opinión del BID ni de sus directivos.

1. Introducción

Aunque en América Latina se han dado grandes avances institucionales y políticos que han permitido controlar la inflación y disciplinar la política fiscal, en muchos países los recursos de que dispone el Estado para ejercer sus funciones son muy limitados, la forma como se recaudan los impuestos es percibida por grandes segmentos de la población como inequitativa y engorrosa, y reina la opinión de que hay malversación y uso ineficiente de los recursos². Como lo ha expresado en forma elocuente y precisa la CEPAL (1998), para corregir las deficiencias del Estado se requiere “un nuevo pacto fiscal que consolide las reformas en proceso, promoviendo así un entorno macroeconómico estable; que comprometa al fisco a usar eficientemente los recursos; que contemple mecanismos transparentes de acción pública; que prevea la equidad como objetivo importante, y que contribuya a afianzar la institucionalidad democrática”. Puesto que no es difícil estar de acuerdo con estos objetivos, la pregunta que surge es cómo alcanzar y hacer efectivos los acuerdos para mejorar el funcionamiento del Estado y, más específicamente, de la política fiscal.

El propósito de este documento es discutir la viabilidad de los pactos fiscales y proponer algunas prioridades de política fiscal y de reforma institucional para mejorar sus posibilidades de éxito. El argumento central de este documento es que los principales rasgos de las estructuras fiscales de América Latina son, ante todo, el resultado de fuerzas políticas e institucionales profundas, que no son fácilmente modificables. Si bien la búsqueda de consensos sobre el régimen fiscal que ayudaría a lograr los objetivos resumidos arriba es una tarea loable, la probabilidad de éxito de los pactos fiscales depende ante todo de las presiones y restricciones políticas y sociales que enfrenta el Estado para recaudar impuestos, de la contestabilidad pública de las decisiones fiscales, de la competencia de la administración tributaria, y de las instituciones y prácticas que contribuyen o no a que haya transparencia e integridad en el manejo fiscal.

No obstante esta nota de cautela, al revisar como han cambiado estos factores en las últimas décadas, se concluye que las posibilidades de un pacto fiscal nunca habían sido mejores

² Según las encuestas del Latinobarómetro de 2003, 75% de los latinoamericanos consideran que los impuestos no se utilizan eficientemente, solo 31% está satisfecho con la calidad de los servicios de salud y 51% con la educación que reciben. Según las encuestas de esta misma fuente para 1998, los latinoamericanos piensan que el Estado debería gastar más en salud (92% de los encuestados), en educación básica (57%) y en seguridad social (75%). Las opiniones de los empresarios reflejadas en el Informe de Competitividad Mundial de 2005 no son más favorables: en una escala de 1 a 7, la calidad de las escuelas públicas se califica con 2,5, la calidad de la infraestructura con 3,1 y la calidad del gasto público en general con 2,6.

en la región. Los gobiernos latinoamericanos pueden además fomentar la aparición de pactos fiscales duraderos mediante diversas políticas y estrategias. En particular, los gobiernos pueden promover diversas normas y prácticas que ayudarían a mejorar la transparencia fiscal, pueden también liderar la discusión amplia y franca de los problemas fiscales, pueden dar apoyo a instituciones con independencia política y capacidad técnica que pueden enriquecer el debate y pueden impulsar algunas forma innovadoras de participación directa de los ciudadanos en las decisiones fiscales.

El resto de este artículo está estructurado como sigue. La sección a continuación resume en forma muy concisa los principales rasgos de las estructuras fiscales de la región. Luego se dedica una sección a presentar las principales hipótesis de economía política que pueden ayudar a entender estos rasgos fiscales. Las dos últimas secciones del documento se ocupan, respectivamente, de los factores que facilitan el surgimiento de pactos fiscales, y de las políticas y estrategias que pueden adoptar los gobiernos para mejorar su viabilidad.

2. Las estructuras fiscales de América Latina

En una región tan diversa como América Latina, toda generalización es disputable. Sin embargo, hay varios rasgos de las estructuras fiscales que son bastante comunes a la mayoría de países. En relación con los *ingresos fiscales*, hay seis rasgos especialmente destacados:

- *Cargas tributarias bajas.* En promedio, el recaudo tributario (sin incluir contribuciones a la seguridad social) es 16,3% del PIB, prácticamente lo mismo que a mediados de la década del ochenta (15,4%), a pesar de numerosas reformas. Las cargas tributarias en América Latina están por debajo de los patrones mundiales en 6,8% del PIB (véase el Cuadro 1). Brasil y Argentina, con cargas tributarias de 21% y 18% son los dos países con mayores recaudos; Guatemala, Panamá y Paraguay, con cargas de 10% del PIB aproximadamente, son los países con menor carga tributaria.
- *Bases tributarias reducidas, con numerosas excepciones y tratamientos especiales,* que resultan en sistemas complejos, poco neutrales (en el sentido de que interfieren en las decisiones sobre dónde, cómo y en qué invertir), y en impuestos de baja productividad (es decir, que recaudan muy poco para las tasas de tributación estatutarias).
- *Estructuras tributarias crecientemente sesgadas hacia el IVA.* Mientras que los recaudos por impuestos directos han estado en promedio en torno al 4% del PIB en las dos últimas

décadas (y están 3,5 puntos por debajo del patrón mundial), los recaudos del IVA pasaron de 2,9% del PIB a fines de los ochenta a 5% en la actualidad, compensando la reducción de los impuestos al comercio internacional y numerosos impuestos menores. El total de impuestos indirectos que se recauda en promedio en América Latina (7,9% del PIB) no difiere del patrón mundial.

- *Impuestos personales muy progresivos en el papel, no en la práctica.* A mediados de los ochenta, las tasas marginales máximas de impuesto a la renta eran en promedio 50%. Aunque actualmente están por debajo de 30%, implicando una menor progresividad, el ingreso mínimo que puede ser gravado ha aumentado considerablemente (de 60% del ingreso per capita a mediados de los ochenta a 230% en la presente década), tratando de compensar esa menor progresividad. Sin embargo, ni antes ni ahora, los impuestos a las personas representan una proporción importante del recaudo, debido a muchas otras exenciones, a prácticas deficientes de administración tributaria y a franca evasión. Los impuestos a la propiedad o a las herencias tampoco generan recaudos de importancia.
- *Importantes fuentes no tributarias de ingresos fiscales (corrientes).* La propiedad estatal de algunos recursos naturales es fuente importante de ingresos fiscales en varios países. Por ejemplo, en el período 2000-03 los gobiernos de Venezuela, Ecuador, Bolivia y México recibieron rentas de sus empresas de hidrocarburos equivalentes a 9,8%, 6,8%, 4,9% y 2,1% del PIB respectivamente. En Panamá las rentas del Canal y en Paraguay las rentas de las hidroeléctricas también son muy importantes (2,2% y 3,9% del PIB respectivamente). Aunque de una naturaleza muy distinta, las donaciones internacionales y préstamos condonables constituyen una fuente muy importante de ingresos no tributarios para algunos de los países más pobres: 17,5% del PIB en Nicaragua, 8,7% del PIB en Bolivia y 7,6% del PIB en Honduras.
- *Muy poca descentralización tributaria.* Exceptuando nuevamente a Argentina y Brasil, que son países con una fuerte tradición federal, los asuntos tributarios en América Latina son casi exclusivamente materia de los gobiernos y las legislaturas centrales. Aunque la descentralización del gasto público es una tendencia bastante generalizada en la región (la proporción del gasto público ejecutada por los gobiernos subnacionales pasó de 13,1% en 1985 a 19,3% en 2004, acercándose al promedio de 29.1% en los países de la OECD), no ha sido financiada con mayores recaudos tributarios a nivel departamental o

municipal, sino principalmente con mayores transferencias desde el gobierno central y, en algunos países, con mayor endeudamiento.

Cuadro 1. Las estructuras fiscales de América Latina

Variable	Promedio América Latina	¿América Latina está por encima o por debajo del patrón mundial? (coeficiente Variable Dummy) ¹	Significancia ²
Aspectos tributarios			
Ingresos totales (gobierno general, % del PIB)	19.9%	-8.6%	***
Ingresos tributarios (gobierno general, % del PIB)	16.3%	-6.8%	**
Recaudo Impuestos Directos (% del PIB)	4.2%	-3.5%	**
Recaudo Impuestos Indirectos (% del PIB)	7.9%	-0.1%	
Tasa impuesto a la renta, personas	26.4%	-7.8%	**
Tasa impuesto a la renta, empresas	28.3%	-0.4%	
Componentes del gasto			
Gastos totales (gobierno general, % del PIB)	23.1%	-8.7%	**
Salarios (gobierno general, % del PIB)	6.2%	-2.0%	
Consumo Público (gobierno general, % del PIB)	9.1%	-5.6%	***
Transferencias (gobierno general, % del PIB)	8.1%	-2.1%	
Inversión (gobierno general, % del PIB)	3.6%	-1.1%	
Seguridad Social (comparación con los países desarrollados en el pasado)			
Cobertura del sistema pensional (% de la fuerza laboral)	27.7%	-11.9%	*
Tasa de reemplazo promedio (% del salario promedio)	44.3%	21.5%	***
Población mayor a 60 años (% de la población total)	7.7%	-3.3%	***
Deuda pública			
Stock de deuda (gobierno central, % del PIB)	64.5%	1.3%	
Intereses sobre la deuda (gobierno general, % del PIB)	2.3%	-1.4%	

Fuentes: Cálculos propios con información de Government Finance Statistics - FMI; World Development Indicators - Banco Mundial; Tanzi y Schuknecht (2000); PriceWaterhouseCoopers (varios años); Palacios y Pallares-Miralles (2000); Gill, Packard y Yermo (2005).

Notas:

1. Coeficiente de una variable dummy para los países de América Latina en una regresión entre cada variable y el nivel de ingreso por habitante. Las regresiones para las variables sobre Seguridad Social utilizan información de América Latina en el presente y los países desarrollados durante la década de los años treinta del siglo XX.

2. Nivel de significancia del coeficiente de las variables dummy para América Latina: 95%(*); 99%(**); 99,9%(***).

Por su parte, las estructuras del *gasto público* en América Latina se caracterizan por:

- *Montos modestos de gasto público total*, que están significativamente por debajo de los patrones mundiales actuales, pero no de los patrones históricos de los países desarrollados. Considerando los niveles de desarrollo de los países, se esperaría que, en promedio el gasto público total en América Latina representara 31,8% del PIB, pero en realidad llega solo a 23,1% del PIB, o 20,4% si se excluye a Argentina, Brasil y Uruguay, que son casos que no se ajustan a esta generalización. Sin embargo, estas comparaciones internacionales están sesgadas por la inclusión de los países desarrollados, cuyo gasto público aumentó especialmente entre 1960 y 1980 (Tanzi y Schuknecht, 2000). Si la comparación se hace entre América Latina en la actualidad y los países desarrollados cuando tenían niveles de desarrollo semejantes a los nuestros actualmente, los resultados son muy diferentes³. La participación promedio del gasto público consolidado en las economías desarrolladas durante la década de los años treinta era aproximadamente 22%, el mismo nivel promedio para las economías de América Latina en 2000. Por supuesto, en ambos contextos han existido países relativamente alejados de este parámetro (El Salvador o Guatemala en la actualidad o Noruega y España en los treinta presentan niveles de gasto público inferiores a 13% del PIB).
- *Elevada y creciente participación del gasto social*. En contra de la creencia generalizada, los gobiernos latinoamericanos dedican al gasto social (en educación y salud) una proporción *mayor* de recursos fiscales que otras regiones del mundo en desarrollo (aislando la influencia de los niveles de ingreso). Según las estimaciones de Lora y Olivera (2006a), en la región se dedican 6,2% más del presupuesto total a gastos sociales que en el resto del mundo en desarrollo. Sin embargo, puesto que el gasto público total en la región está por debajo de los patrones mundiales actuales, como proporción del PIB el gasto social total es inferior en 1% al de otras regiones en desarrollo. Pero si la comparación se hace con los países desarrollados cuando tenían los niveles de ingreso

³ El PIB per capita promedio de los países de la región en 2004 corresponde al que tenían los países desarrollados justo antes de iniciar la Segunda Guerra Mundial. En ambas regiones hay una importante dispersión alrededor de estos promedios: en 1939 Suiza, el país más rico, tenía cuatro veces el ingreso de Portugal, el más pobre; esa relación es de cinco a uno entre Argentina y Bolivia actualmente. Otra forma de ver esta dispersión es que Bolivia, Honduras y Nicaragua tienen niveles de ingreso que corresponden a las últimas décadas del siglo XIX para el conjunto de los países desarrollados, mientras que Argentina, Chile y México están ya en el equivalente a los sesenta.

actual de los latinoamericanos, nuevamente se encuentra que el gasto social latinoamericano supera lo esperado. Por ejemplo, el gasto promedio en educación de los países desarrollados en 1937 equivalía a dos puntos del PIB. El país que más recursos destinaba era el Reino Unido, con cuatro puntos de su producto. Durante la última década, en promedio, ningún país de América Latina ha destinado menos de dos puntos de su PIB al financiamiento público de la educación y varios países destinan cuatro puntos o más (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). Este contraste es mucho más pronunciado en el caso de la salud. América Latina gasta, en promedio, 1,6 puntos porcentuales más del PIB en financiamiento público de la salud de lo que gastaría bajo los parámetros de desarrollo histórico de las economías desarrolladas⁴. Desde 1990 el gasto social ha aumentando como proporción del PIB y en niveles per cápita. En efecto, el gasto público social promedio en América Latina, como porcentaje del PIB, aumentó cerca de 3 puntos porcentuales entre 1990 y 2003, al pasar de 9,6% a 12,8%. En niveles reales per cápita también se registra un importante incremento. A principios de la década de los años noventa, los países de la región destinaban en promedio US\$ 314 por persona en rubros de gasto público social⁵. Trece años más tarde, dicho gasto promedio per capita llegó a ser 45% mayor: US\$ 457 por persona (CEPAL, 2005).

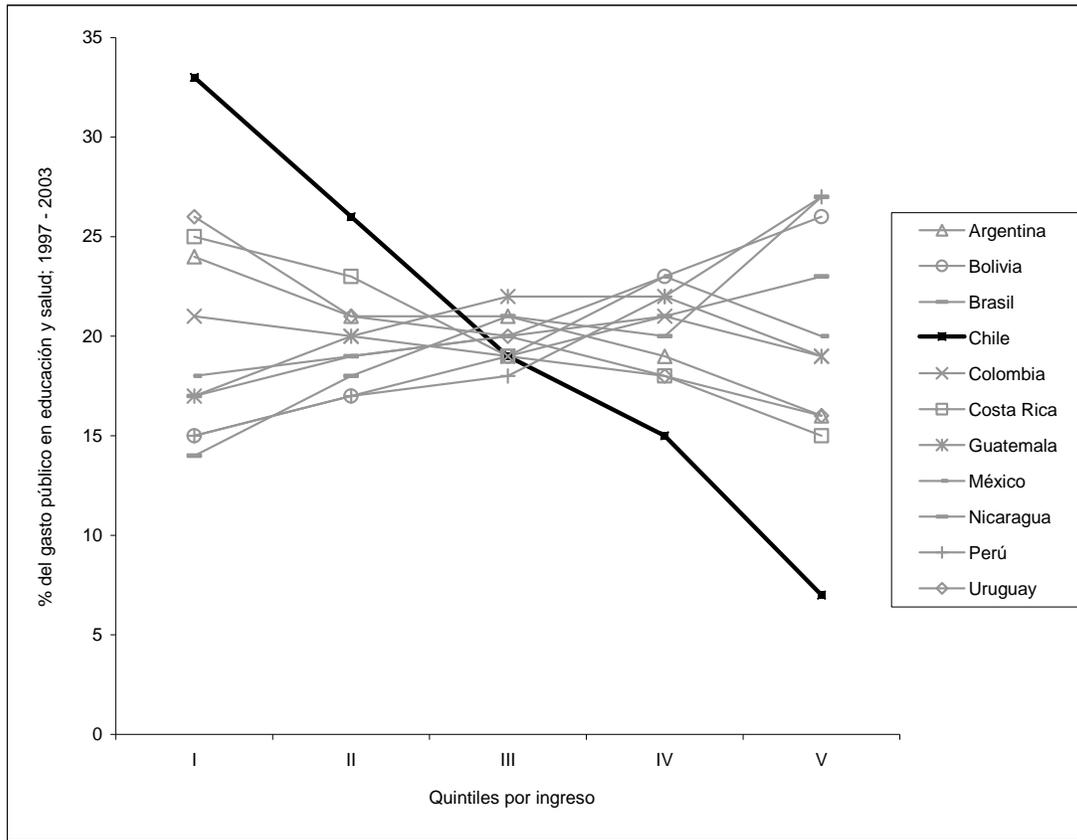
- *Poca focalización del gasto social.* Con la excepción de Chile donde el gasto social es claramente progresivo, el total del gasto en educación y salud tienden a distribuirse aproximadamente por igual por niveles de ingreso (ver Gráfico 1). En general, el gasto en educación primaria se distribuye en forma progresiva, pero en los demás niveles de educación tiende a concentrarse en los grupos de ingreso más altos, debido a que la deserción escolar se concentra en los grupos de ingreso más bajo. En salud, la distribución de los gastos difiere mucho de unos países a otros: es francamente progresiva

⁴ Aunque se habla mucho sobre la ineficiencia del gasto social (y del gasto público en general) en América Latina, hay poca evidencia que indique algo irregular, según los patrones mundiales actuales o pasados. Los indicadores básicos de salud (expectativa de vida y mortalidad infantil) en América Latina superan lo esperado para los niveles de desarrollo, según los patrones actuales mundiales (IDB, 2000, Capítulo 1). Las comparaciones con el pasado de los países desarrollados son ampliamente favorables, pero son poco relevantes dado el avance de la medicina y los métodos de prevención de enfermedades. Las comparaciones de logros educativos, que están menos sujetas a esta crítica, sí podrían sugerir ineficiencia, pues los años promedio de educación en América Latina actualmente (cerca de 8 años) son muy cercanos a los de los países desarrollados antes de la segunda guerra mundial (7,4 años, según Tanzi y Schunknecht, 2000).

⁵ US\$ constantes de 2000.

en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador y Honduras, aproximadamente plana en Colombia y Uruguay, y fuertemente regresiva en Bolivia.

Gráfico 1. Distribución del gasto público social (educación y salud) entre quintiles de ingreso



Fuente: Cepal (2005)

Puesto que la seguridad social es un componente muy importante de la política fiscal, es conveniente destacar también algunos rasgos de los sistemas de pensiones:

- *Altos beneficios para muy pocos.* Solo 27% de la fuerza de trabajo latinoamericana se encuentra afiliada a los sistemas de seguridad social, y apenas una cuarta parte de los mayores de 65 años recibe pensiones. Estas tasas de cobertura son sustancialmente inferiores de las que tenían los países europeos cuando tenían niveles de desarrollo

comparables a los latinoamericanos⁶. Sin embargo, el gasto en pensiones en la actualidad en América Latina no difiere en forma significativa del que tenían entonces los países europeos. La diferencia implica que los beneficios recibidos por los pensionados son sustancialmente mayores en América Latina, como en efecto lo sugiere la comparación de las tasas de reemplazo (es decir la relación entre la pensión y los salarios que tenían los beneficiarios antes de jubilarse): 15% en Europa y 44% en América Latina. Puesto que en América Latina las tasas de afiliación a la seguridad social son más altas para los grupos de ingresos más altos, el gasto en pensiones es el más regresivo de todos los tipos de gasto social. El caso más extremo es Colombia, donde 80% de las pensiones van al quintil más rico. El gasto más igualitario es el de Costa Rica, que tiene un sistema efectivo de afiliación familiar a la seguridad social con amplia cobertura⁷.

- *Elevados déficit corrientes y actuariales.* Aunque la población en edad de retiro en los países latinoamericanos es una proporción menor de la que tenían los países desarrollados cuando alcanzaron nuestro nivel actual de desarrollo, y aunque las tasas de cobertura pensional en América Latina son muy bajas, los sistemas de pensiones están ya agobiados por elevados déficit corrientes (o de caja) y actuariales (es decir, la diferencia entre las reservas acumuladas y las obligaciones adquiridas). Los problemas de caja son especialmente severos en los países que decidieron desmontar los sistemas de reparto como Chile y Bolivia (déficit de 7,2 y 3,5% del PIB, respectivamente), pero también están presentes en países que decidieron establecer sistemas duales, como Uruguay y Argentina (4 y 2,5%).

Finalmente, conviene desmontar algunos mitos sobre la situación de deuda en América Latina. Los niveles de endeudamiento en la región no se diferencian en forma sistemática de los del resto del mundo desarrollado o en desarrollo. Con tasas de endeudamiento (en 2004) mayores del 100% del PIB en Nicaragua, Jamaica, Argentina y Uruguay, y menores de 25% en Guatemala, y con tasas de variación anual típicas (para el período 1990-2004) de 29 puntos del PIB, es difícil deducir un patrón común. Lo que sí es diferente es la composición de la deuda, ya

⁶ Puesto que los sistemas de pensiones de América Latina fueron transplantados de Europa, esta comparación es más relevante en este caso que los patrones mundiales actuales que hemos utilizado para otras variables.

⁷ Entre los países desarrollados, las tasas de afiliación son bastante planas por niveles de ingreso y las transferencias fiscales son progresivas, especialmente donde estas transferencias son menores en relación con los ingresos medios de la población (Suiza, Estados Unidos, Australia, Canadá y Noruega). Véase Mueller (2002).

que en América Latina, a diferencia de otras regiones, se encuentra muy concentrada en títulos en dólares y en moneda local a plazos cortos. En contra de lo que debería esperarse por simples principios de contabilidad, las enormes fluctuaciones en los niveles de endeudamiento de los países latinoamericanos no son principalmente el resultado de déficit fiscales excesivos. Sólo 5% de las variaciones de la deuda se explican por los resultados fiscales tradicionales. El resto viene de devaluaciones del tipo de cambio (que elevan el valor de la deuda en dólares), crisis bancarias, y contingencias y gastos inesperados o no presupuestadas, por negligencia o por falta de transparencia en las cuentas fiscales⁸.

3. La economía política de la política fiscal en América Latina

Las estructuras fiscales pueden ser explicadas como el producto de características estructurales de las economías, elementos de diseño de los sistemas tributarios y fiscales, y factores políticos e institucionales. Mientras que los economistas por lo general otorgan más importancia a los dos primeros grupos de variables, los politólogos y sociólogos han puesto el énfasis en el tercer grupo de variables. En la última década ha habido un acercamiento muy saludable entre ambos enfoques, que ha llevado a reconocer que los tres grupos de variables interactúan entre sí en formas complejas, y que las transformaciones duraderas en las estructuras fiscales suelen ser el resultado de cambios simultáneos en varias de estos factores, no el producto de la manipulación aislada de ninguna variable en particular. Los economistas hemos tenido que aceptar así que el problema fiscal o tributario no se reduce al diseño técnico de los regímenes de impuestos, como tampoco al establecimiento de ciertas reglas de control del gasto o del déficit fiscal. También hemos tenido que reconocer que aquello que en forma vaga se denomina “falta de voluntad política”, y que implícitamente le atribuye la responsabilidad del problema fiscal al gobierno o al congreso, es en realidad un entramado complejo de restricciones políticas, institucionales y sociales, es decir, de economía política, que limitan las posibilidades usualmente bien intencionadas de los gobiernos o de sus ministros de finanzas. Esta sección presenta una síntesis de algunas hipótesis de economía política que intentan explicar los rasgos fiscales descritos en la sección anterior. Antes de entrar en materia vale la pena advertir que la creciente literatura teórica y empírica sobre la economía política de las políticas fiscales se ha concentrado más en los aspectos coyunturales de la política fiscal relevantes para las democracias maduras que en

⁸ Véase BID (2007).

explicar los rasgos fiscales estructurales de las democracias en desarrollo de América Latina. Por lo tanto, esta sección no pretende ofrecer una reseña de esa abundante literatura⁹, sino apenas una selección de hipótesis promisorias para entender las estructuras fiscales de América Latina descritas en la sección anterior (solo algunas de estas hipótesis han sido sometidas a análisis empíricos rigurosos).

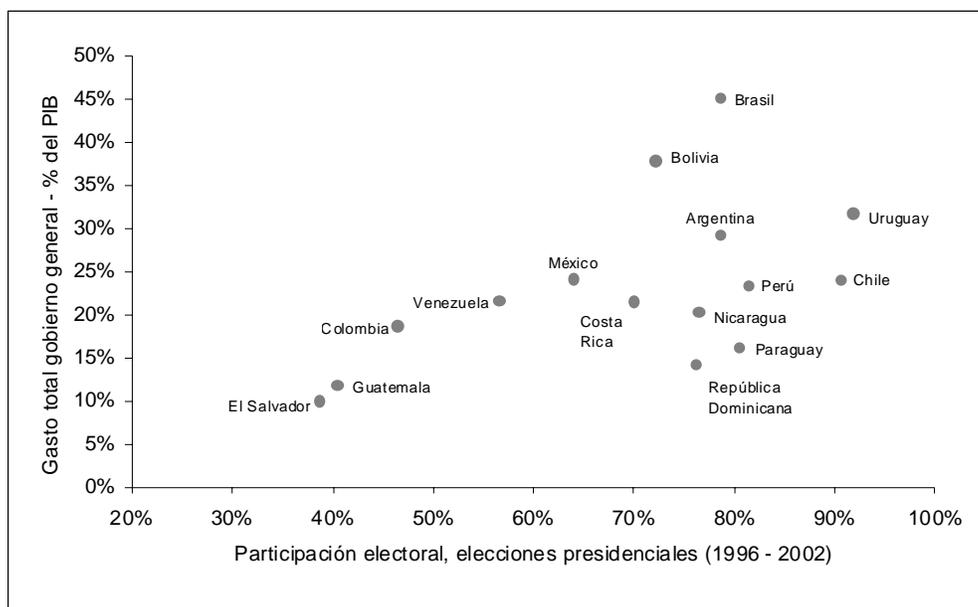
La teoría del votante medio ofrece la explicación más sencilla de algunos de estos rasgos, en particular la baja carga tributaria y el reducido tamaño de los sectores públicos latinoamericanos. En esta teoría el votante medio tiene el poder de decidir cómo se orienta la política entre las opciones originalmente propuestas por los candidatos electorales (porque si hay una sola variable de política en discusión, cualquier candidato que apele más a los votantes a uno u otro lado del votante medio estará perdiendo votos del otro lado, y por lo tanto las políticas tenderán a converger en la posición que favorece más al votante medio). Si la política en cuestión es la carga tributaria y por consiguiente el tamaño (sostenible) de gasto público (bajo el supuesto de que tienda a beneficiar a todos por igual), ambos serán mayores entre mayor sea la distancia entre el ingreso promedio y el ingreso del votante medio (puesto que esa distancia corresponde al beneficio neto para el votante medio; véase Stigler 1970, Romer 1975, Meltzer y Richard, 1981). Si todo el mundo votara, esta teoría implicaría que en sociedades más desiguales los impuestos y el tamaño de los gobiernos serían mayores. De hecho, en América Latina las tasas de impuesto a las personas y los recaudos por impuestos a la renta son mayores en los países con más desigualdad.¹⁰ Sin embargo, en la realidad no todo el mundo vota, y no hay ninguna relación significativa entre desigualdad y tamaño del gobierno. Pero obsérvese que lo crucial en esta teoría es la distancia entre el ingreso medio y el del votante medio. Si este votante medio pertenece a clases sociales medias o altas (porque los pobres tienden a tener menor participación electoral o porque su voto es desinformado, manipulado o irrelevante) entonces el recaudo tributario y el gasto público serán una proporción menor del PIB. Es de esperarse entonces que estas variables estén más correlacionadas con la participación electoral que (directamente) con la desigualdad.

⁹ Para ese propósito véase Franzese (2002) y Eslava (2006).

¹⁰ Después de controlar por el nivel de ingreso per cápita (una forma de aislar la influencia de otras variables que pueden influir en la capacidad para pagar y recaudar impuestos), se encuentra una correlación de -0.42 (significativa al 10%) entre las tasas máximas de impuestos a las personas y la proporción del ingreso que es percibida por el 40% más pobre de la población (con los datos más recientes disponibles para 17 países). De igual forma, hay una

La correlación entre participación electoral y tamaño del gobierno ha sido comprobada para las economías desarrolladas (Franzese, 2002) y también para América Latina (BID, 2000, Cap. 4). El Gráfico 2 sugiere que esta es una relación bastante sólida, como en efecto se comprueba econométricamente¹¹. Como se discute en el informe citado del BID, esta correlación posiblemente refleja una relación de mutua causalidad (directa e indirecta) entre ambas variables, que es más compleja de lo que sugiere la teoría del votante medio: sociedades con mayor participación electoral son posiblemente sociedades donde los ciudadanos ejercen una mayor supervisión sobre las actividades de los políticos, lo que contribuye a controlar la corrupción. Cuando el público tiene más confianza en sus sistemas políticos y considera que los recursos públicos se utilizan bien, está más dispuesto a pagar impuestos, lo que permite aumentar el gasto público, generándose así mayores incentivos para la participación electoral y política.

Gráfico 2. Participación electoral y tamaño del gasto público en América Latina



Fuentes: International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA; Government Finance Statistics - FMI.

correlación de -0.75 (significativa al 5%) entre el recaudo del impuesto a la renta y la la proporción del ingreso nacional que capta el 40% más pobre.

¹¹ Después de controlar por nivel de ingreso la correlación entre recaudos tributarios y participación electoral en un corte transversal de 17 países latinoamericanos es 0.547 (significativo al 5%). Esta relación se mantiene al controlar también por desigualdad (variable no significativa) o por una variable dummy para los países donde el voto es obligatorio (variable no significativa). Al controlar por países donde el voto es obligatorio, la significancia de la participación electoral pasa de 5% a 10%.

La teoría del votante medio es sugestiva para algunos fines, pero no ayuda a entender los demás rasgos de las estructuras fiscales latinoamericanas. Para entender las razones políticas que hay tras la complejidad de los sistemas tributarios y la baja efectividad de los impuestos a las personas es más relevante la teoría del voto probabilístico (véase Hettich y Winer, 1999). La esencia de esta teoría es que todos los votantes tienen alguna probabilidad de votar por uno u otro candidato, y que para tratar de alterar a su favor esas probabilidades los candidatos le ofrecen a los distintos grupos de votantes exenciones o tratamientos especiales que los favorecen o que al menos tratan de responder a sus preferencias ideológicas. Tratando de seducir a los electores de los diversos segmentos, las ofertas de los candidatos tienden a parecerse entre sí, lo cual explica que, dentro de una gran complejidad y permanente reforma, los sistemas tributarios son bastante estables en sus rasgos generales y en los grupos a los cuales benefician (aunque cambios en el poder político de esos grupos tenderán a beneficiarlos tributariamente). Esta teoría también sugiere que en la medida en que hay mayor diversidad de intereses económicos o de posturas ideológicas, más específicas y complejas serán las ofertas para atraer a los electores (imponiendo, de paso, mayores exigencias administrativas a las oficinas de impuestos). Lo que pone un límite a las exenciones y descuentos que se conceden a los distintos grupos de electores es el hecho de que los políticos también derivan beneficios electorales del lado del gasto, cuya asignación también responde a una lógica semejante para satisfacer a los distintos grupos de electores. Aunque esta teoría busca explicar los rasgos de la tributación y del gasto público como el resultado de la búsqueda de apoyo electoral, puede aplicarse también a la búsqueda de apoyo político en general.

Según la evidencia empírica, esta teoría es muy relevante para explicar diversos aspectos de los sistemas tributarios y de gasto público en los países desarrollados (Hettich y Winer, 1999). En el caso de los países latinoamericanos, aunque es consistente con varios de los hechos estilizados mencionados arriba, esta teoría no ha sido objeto de estudios empíricos, excepto en un trabajo en elaboración (Lora y Olivera, 2006b), en el cual se ha encontrado que aumentos en la fragmentación partidista o en la polarización ideológica entre los partidos reducen los recaudos tributarios y la productividad de los impuestos, como lo predice la teoría. También en forma consistente con la teoría se encuentra que esos efectos adversos sobre la tributación son mayores en países con administraciones públicas menos eficientes, y que la composición o los niveles de

tributación se alteran cuando cambios de gobierno alteran la influencia de ciertos grupos socioeconómicos con vinculación a los partidos.

Las teorías del votante medio y del voto probabilístico ofrecen visiones complementarias para entender los rasgos de los impuestos a la renta. Por efecto de la concentración del ingreso, hay una tendencia en América Latina a establecer tasas de tributación altas a las personas, las cuales son mayores en los países con mayor desigualdad, en forma consistente con la teoría del votante medio, como ya hemos mencionado. El recaudo efectivo de los impuestos a la renta es de todas formas mayor en los países con mayor desigualdad, incluso después de aislar los efectos debidos a las diferencias de ingreso per cápita de los países y de participación electoral.¹² Sin embargo, como ya hemos visto, dicho recaudo es muy bajo para los estándares mundiales y ha aumentado muy poco, mientras que lo contrario ha ocurrido con el IVA, debido posiblemente a la mayor influencia relativa de grupos de altos ingresos y a las mayores posibilidades de manipulación que ofrecen los impuestos directos en comparación con el IVA¹³. Como bien lo resume Richard Bird (2003, pag. 41), conocedor profundo de los sistemas tributarios latinoamericanos, los ricos en América Latina cuentan con diversos recursos para no pagar los impuestos directos: “en primer lugar, pueden bloquear la legislación de corte progresivo; pueden introducir incentivos y excepciones para diluir sus efectos (por supuesto, con el argumento del ‘interés nacional’); pueden corromper a la administración tributaria o utilizar sus recursos para moderar o dilatar su aplicaciones en diversas formas legales; o pueden escapar junto con sus recursos de la jurisdicción”.

Como se mencionó, la lógica del voto probabilístico opera tanto del lado de los impuestos como del gasto público y puede aplicarse también a la búsqueda de apoyo político en general. El hecho de que el gasto social haya sido (y en varios países sea todavía) bajo, ineficiente y muy poco focalizado puede haber sido el resultado de las relaciones clientelistas entre los políticos y sus electores, la forma tradicional para movilizar el apoyo político en sociedades con poca capacidad de organización y representación popular, y donde por consiguiente los electores

¹² Una regresión para 15 países de América Latina indica una relación positiva y significativa entre el nivel de ingreso per cápita y el recaudo de impuestos directos (significativa al 1%). Esta misma relación existe entre la tributación directa y la desigualdad, medida como la proporción entre el ingreso del 10% más rico y el 40% más pobre.

¹³ Para ser funcional el IVA requiere un mínimo de tasas (idealmente una) ya que el recaudo se basa en el control mutuo de toda la serie de productores encadenados a lo largo del proceso de producción de cada bien.

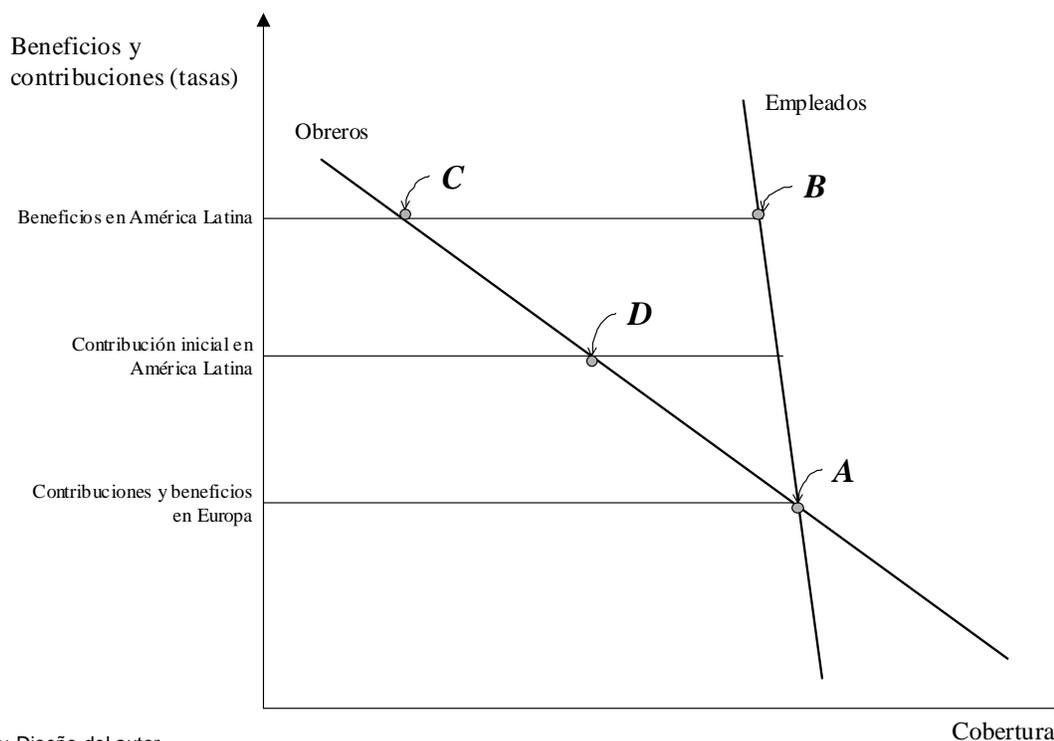
pobres tienen poco peso político (de Ferranti et al., 2003, cap. 7)¹⁴. Las razones de economía política que pueden explicar el aumento del gasto social desde los noventa no han sido estudiadas empíricamente. Es posible que el aumento de la educación, la urbanización y el desarrollo de los medios masivos de comunicación hayan disminuido la eficacia de las relaciones clientelistas y en su lugar se hayan fortalecido mecanismos más efectivos de participación política y de expresión de las demandas populares, en sistemas políticos que se han reformado para ser más representativos y más abiertos a la competencia partidista¹⁵.

Las características de la seguridad social en América Latina también reflejan la concentración de la influencia política en las clases altas y medias altas, que era especialmente fuerte en el momento en que se establecieron estos regímenes. El Gráfico 3 describe la relación entre beneficios y cobertura de la seguridad social suponiendo que hay dos grupos de trabajadores: por un lado, los *empleados* de clases altas y medias que tienen una demanda bastante inelástica por seguridad social, y por otro los *obreros* de clase baja cuya demanda es bastante elástica, pues compite con otras posibilidades de inversión que son más rentables en el corto plazo (como la inversión en viviendas en autoconstrucción o en negocios informales). En Europa los sistemas de seguridad social se establecieron como parte de plataformas ambiciosas de cohesión social, que respondían a las demandas de poblaciones más participativas políticamente que las latinoamericanas. Por consiguiente inicialmente se fijaron niveles modestos de contribuciones y de beneficios para incorporar por igual a todo tipo de trabajadores (cerca del punto A del gráfico). En América Latina se escogieron niveles más ambiciosos de beneficios, que respondían mejor a los empleados del sector público y otros grupos reducidos de empleados organizados (punto B), pero que *a la postre* dejaron sin cobertura al grueso de los trabajadores pobres (punto C). Subrayamos *a la postre* porque en un comienzo se establecieron contribuciones muy inferiores (en términos actuariales) a los beneficios prometidos, induciendo inicialmente una mayor afiliación (punto D). Buscando el apoyo político de los empleados públicos y los trabajadores organizados, la competencia política condujo a vincular diversos beneficios por salud, recreación y vivienda al sistema de seguridad social, reforzando la tendencia de los trabajadores más pobres a la “informalidad” (es decir, la falta de afiliación a los sistemas formales de protección y seguridad social).

¹⁴ Recuérdese que lo relevante en la teoría del voto probabilístico es el peso político, no simplemente el peso electoral de los distintos grupos.

¹⁵ Para un panorama de los cambios en los sistemas políticos latinoamericanos véase Paine y Perusia (2006).

Gráfico 3. Relación entre la cobertura de la seguridad social y el nivel de beneficios otorgados



Fuente: Diseño del autor.

En su estado actual, los sistemas de seguridad social tradicional (de reparto simple) exigen grandes transferencias del resto de la sociedad, para cubrir la brecha entre las contribuciones y los beneficios que se prometieron. El impasse en el que se encuentran varios países es que estas transferencias exigen gravar a clases medias y bajas no cubiertas por esos programas de seguridad social, en un momento en que estas clases han adquirido relevancia política y por lo tanto pueden resistirse a esa exigencia. En esta pugna distributiva tiende a postergarse el ajuste fiscal, lo que se traduce en crecientes niveles de deuda pública y en un permanente riesgo de inestabilidad macroeconómica, a costa de las posibilidades de inversión privada y del crecimiento. Colombia y Bolivia son ejemplos de esta situación. Los déficit de los sistemas de pensiones también han sido un factor prominente en los programas de ajuste fiscal y en el aumento de la tributación en Argentina, Brasil y Uruguay¹⁶.

La dificultad política para corregir los desequilibrios de los sistemas de pensiones ha sido uno de los factores de aumento de la deuda pública en América Latina en las dos últimas décadas. Más en general, la dificultad para responder a los shocks en sistemas políticos que son

¹⁶ En Elizondo y Santiso (2006) se describen algunos de estos problemas en los casos de Brasil y México.

fragmentados o ideológicamente polarizados es una de las hipótesis centrales de economía política que intenta explicar por qué se retrasan las medidas de ajuste fiscal, permitiendo que aumenten bruscamente los niveles de deuda (Alesina y Drazen, 1991). Otro factor de economía política que puede influir en el endeudamiento son los ciclos electorales de gasto público, que se agravan cuando las perspectivas de continuidad (inmediata o futura) del partido en el poder se ven seriamente amenazadas, y cuando hay profundas diferencias ideológicas con los partidos opositores (Alesina y Tabellini, 1990). Para América Latina, que se encuentra en medio de un proceso de descentralización fiscal, también es muy relevante la hipótesis de que el endeudamiento público tiende a aumentar con la descentralización porque los gobiernos locales no internalizan el costo político de sus propios desequilibrios fiscales, pues tienen la expectativa de que si no pueden pagar sus deudas serán rescatados por el gobierno nacional. Cuando no existen normas para controlar o evitar el endeudamiento de los gobiernos locales, la descentralización de las decisiones de gasto puede inducir una “tragedia de los comunes” (Velasco, 1999). Aunque estas hipótesis han tenido influencia en el desarrollo de las instituciones fiscales de América Latina en la última década (Fisc y Scartascini, 2006), no hay trabajos empíricos que busquen evaluar su relevancia empírica para explicar el comportamiento de la deuda pública en la región¹⁷.

Una comedia inconclusa en cinco actos

Para concluir esta sección con un estilo menos académico, puede ser útil resumir las principales razones de economía política que explican las estructuras fiscales de América Latina como la trama de una comedia inconclusa en cinco actos.

En el primer acto es día de elecciones en una sociedad muy desigual. Hay mucha algarabía, y no todos los pobres que hay en el escenario se acercan a las urnas a votar. Al final del día se sabe que ha quedado elegido mayoritariamente el partido que ha propuesto que se cobren impuestos muy altos a los ricos para financiar mayores gastos sociales en beneficio de todos. En el segundo acto, mientras los políticos están repartiendo cerveza a algunos campesinos que están en una esquina del escenario, varios corrillos de ricos están discutiendo cómo arreglárselas para no pagar los impuestos: unos deciden que van a sobornar a ciertos funcionarios de la administración de impuestos; otros van a hablar con los políticos para conseguir una

¹⁷ Para los países desarrollados véase Franzese (2002), Cap. 3.

exención porque están convencidos de que sus empresas son cruciales para la libertad de prensa, o para la generación de empleo, o para las exportaciones; un tercer grupo se va del escenario para nunca volver. En el tercer acto los empleados del sector público y los trabajadores de las empresas más grandes se dan cuenta de lo que está ocurriendo y organizan una manifestación para demandar solidaridad cívica a los ricos y el cumplimiento de las promesas electorales a los políticos. Asustados, estos últimos ofrecen establecer un sistema de seguridad social con contribuciones muy bajas a cambio de la promesa de unas pensiones muy generosas para todos los que quieran afiliarse. Los políticos explican a los manifestantes que mientras llega el día en que ellos se jubilen esos dineros podrán financiar también los programas de gasto general que se habían prometido. Los manifestantes no están del todo convencidos, pero se retiran del escenario, algunos entre risas, otros blandiendo garrotes en forma amenazante. En el cuarto acto, hay trabajadores de todas las condiciones esparcidos por todo el escenario, y una cuadrilla de recaudadores de impuestos llega por el lado derecho exigiendo mayores contribuciones a todos los que están cerca. Unos pocos, en su mayoría vestidos de oficinistas, ceden cortésmente a las demandas, pero los demás van saliendo poco a poco por el lado izquierdo del escenario. En el quinto y último acto el grupo de los que aceptaron pagar las contribuciones han envejecido y vienen acompañados por sus hijos, quienes están vestidos de oficinistas como ellos antes. De repente empiezan a discutir con los recaudadores de impuestos y con los políticos, que están en el fondo del escenario (no se ven las caras), a quienes les exigen que les paguen las pensiones que les prometieron. Estos tratan de explicarles que la única forma de pagárselas sería exigiéndoles mayores impuestos a ellos mismos o a sus hijos, porque casi todos los demás han desaparecido del escenario sin pagar los impuestos. La comedia está inconclusa, pero los que están en escena deciden que lo único que parece razonable es un pacto social para que los demás regresen al escenario. ¿Regresarán? ¿Lograrán ponerse de acuerdo? ¿Encontrarán la forma de llevar los acuerdos a la práctica?

4. Las posibilidades de un pacto fiscal

Las tres preguntas que dejan en suspenso la comedia captan la naturaleza de un verdadero pacto fiscal, esto es, la incorporación de todos los grupos de agentes económicos y sociales, directamente y a través de sus representantes, en las discusiones, los procesos de negociación y

el cumplimiento de ciertos acuerdos sobre la forma cómo se financia el Estado y se utilizan los recursos públicos. Esta definición implica que, más importante que llegar a consensos sobre lo que debe o no debe lograr idealmente el Estado, o sobre una serie de parámetros fiscales, es hacer que funcionen en la práctica acuerdos de negociación limitados, pero alcanzables, no mediante la coerción, sino en virtud del cumplimiento voluntario de las obligaciones adquiridas. Según Moore y Schneider (2004), para que exista un pacto social fiscal es preciso que (a) los ciudadanos se involucren en forma institucional y rutinaria en las decisiones sobre cómo recaudar y utilizar los recursos fiscales, y (b) haya el entendimiento de que las obligaciones tributarias y el derecho a los beneficios del gasto público son consustanciales al ejercicio de la ciudadanía. En ninguno de los cinco actos de la comedia inconclusa de la sección anterior hay realmente un pacto de esta naturaleza, pues la forma como se recolectan y gastan los impuestos, y como se toman las decisiones públicas presume la exclusión (forzada o escogida) de alguno de los grupos centrales de la sociedad.

En los Recuadros 1 a 4 se resumen algunos de los intentos más significativos por construir pactos fiscales en América Latina en las dos últimas décadas. El caso más exitoso es Chile, donde después de 17 años de dictadura, el nuevo gobierno de la concertación, encabezado por Patricio Aylwin, se encontraba bajo presión para demostrar que podía adoptar un estilo de gobierno inclusivo y participativo, que respondiera a las demandas de justicia social sin socavar la estabilidad macroeconómica. Mediante un pacto con los segmentos más conservadores de la sociedad y con el compromiso de las organizaciones laborales y empresariales se acordó una reforma fiscal de corte progresista para aumentar los impuestos y el gasto social en los más pobres, sin comprometer las posibilidades de crecimiento ni la solidez fiscal. Aunque ese pacto ha sido exitoso, recientemente ha sido puesto a prueba por diversas manifestaciones estudiantiles y presiones sindicales para que se gasten los ingresos fiscales extraordinarios debidos a los altos precios del cobre sin que medie una discusión amplia con otros segmentos de la sociedad.

Los demás casos que se reportan en los recuadros constituyen pactos sociales incompletos o fracasados por diversas razones. Brasil ha sido muy efectivo en elevar la recaudación tributaria para responder a las demandas de gasto público, que incluyen un creciente déficit del sistema de pensiones y abultados pagos de intereses de la deuda pública. Brasil también ha sido efectivo en imponer disciplina fiscal a los gobiernos subnacionales y en abrir espacios para la participación ciudadana a nivel local (véase más adelante). Sin embargo, la

sociedad ha fracasado hasta ahora en reformar un sistema tributario que se reconoce lesivo para la inversión y para el crecimiento y un sistema de gasto público excesivamente favorable a las clases medias y altas, especialmente por razón del generoso sistema de seguridad social.

Recuadro 1. El éxito del pacto fiscal chileno

Históricamente, la reforma tributaria de 1990 se considera como el punto de partida de un pacto fiscal en Chile. Nótese que se está haciendo uso de la definición de pacto fiscal presentada en el texto. Por lo tanto, el pacto fiscal chileno no es el listado de parámetros técnicos que se acordaron en la reforma de 1990, sino las condiciones y los mecanismos de negociación utilizados por diferentes agentes políticos para lograr y hacer perdurar dichos acuerdos.

El primer gobierno democrático chileno heredó del gobierno militar un sistema tributario simplificado. El IVA tenía una base amplia y su tarifa era generalizada. En el caso de la renta, existían muy pocas excepciones y los incentivos a la reinversión de utilidades eran claros. Esto permitió que la negociación entre los diferentes agentes políticos se centrara en aspectos muy puntuales y visibles del sistema. De esta forma, la discusión pudo ser bastante transparente para el resto del país.

En otros países de América Latina, por lo general, las reformas tributarias han sido diseñadas para generar solvencia fiscal en medio de recesiones económicas o para hacer sostenible la deuda pública. Esto genera desaliento entre la opinión pública, pues el contribuyente no ve una relación directa entre la mayor presión tributaria que debe absorber y el gasto público que recibe a cambio. La reforma chilena de 1990 es una excepción a este patrón. Las finanzas públicas gozaban en ese momento de buena salud y el desequilibrio fiscal no era una amenaza inminente. De esta forma, la Concertación manifestó que el nuevo recaudo tributario sería utilizado para financiar la expansión de los programas sociales, con la mayor prontitud posible. Por lo tanto, la relación entre el mayor esfuerzo tributario y los beneficios esperados fue explícita, lo cual facilitó la negociación entre las partes involucradas¹⁸.

Algunos detalles del proceso de negociación son de interés. En un principio, la Concertación quería basar la reforma únicamente en el impuesto de renta, al duplicar su tasa de 10% a 20%. Al discutir la reforma con el principal partido de oposición en el Congreso, Renovación Nacional, se negoció un incremento mucho menor de la tarifa en renta (hasta 15%) y se involucró el IVA dentro de la reforma, con un aumento de su tarifa generalizada de 16% a 18%. Este último punto se convirtió en un elemento central del debate público, debido al carácter supuestamente regresivo de un aumento en la tasa del IVA. Sin embargo, al contemplar la política pública en su conjunto, es decir, al involucrar la expansión de los programas sociales en el análisis, era claro que este rediseño sería progresivo.

La necesidad de consolidar rápidamente la transición a la democracia operó como un fuerte incentivo para lograr acuerdos, que resultaron aceptables para la sociedad en su conjunto porque las negociaciones se hicieron en forma transparente, porque las coaliciones de partidos que tuvieron un papel central en esas negociaciones fueron muy duraderas, y porque los acuerdos se hicieron efectivos gracias a la eficacia de la administración pública.

Basado en Marfán (2001), Boylan (1996), Moore (2004) y BID (2006).

¹⁸ Marfán (2001), pág. 10, lo sintetiza de la siguiente forma: “*Prioritizing stability meant that the discussion regarding social policy was directly linked to its funding*”.

Recuadro 2. Brasil: Complejidad producto de la inercia y la incapacidad de reforma

Brasil genera el mayor nivel de recaudo tributario entre los países de América Latina desde hace por lo menos 15 años. Esto sugiere la vigencia de un pacto fiscal, persistente y antiguo. Sin embargo, dicha característica de la política fiscal brasileña ha sido producto más de la inercia y la incapacidad de consolidar reformas integrales. Los múltiples intentos de reformas parciales han derivado en una estructura tributaria compleja y pesada. Únicamente la capacidad burocrática de la administración tributaria ha servido de contrapeso a la complejidad del sistema.

La incapacidad de reforma no ha sido necesariamente una consecuencia del alto grado de fragmentación política que existe en el país, pues el aparato institucional ofrece mecanismos de negociación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y la rama legislativa. La articulación entre el poder de veto del gobierno federal sobre el presupuesto nacional y las transferencias intergubernamentales, los incentivos de los legisladores a ser reelegidos con la consecución de proyectos de inversión para sus regiones y el poder de recaudo de los gobiernos estatales, constituye un mecanismo de cohesión entre estos agentes políticos.

Parecen estar dadas las condiciones para que las reformas estructurales al sistema tributario hubiesen sido negociadas y aprobadas, pero el desmonte y reconstrucción de un sistema tan complejo produce incertidumbre sobre el nivel de recaudo final en todos los niveles de gobierno. Ante esta incertidumbre, los agentes prefieren bloquear las reformas o aceptar únicamente cambios con efectos muy pequeños y predecibles sobre el recaudo. Esto representa un problema para que el país pueda cumplir en el mediano plazo con una serie de promesas de gasto, especialmente concentradas en la clase media.

Basado en BID (2006).

Guatemala y Costa Rica son dos países contrastantes en muchos sentidos pero que tienen una cosa en común: con frecuencia hablan de la necesidad de un pacto fiscal para elevar el recaudo tributario, que nunca llegan a poner en la práctica. En Guatemala, las elites empresariales mantienen un poder de veto que les ha permitido bloquear todos los intentos de aumentar los impuestos en las últimas décadas, aun en contra del consenso del resto de la sociedad. En Costa Rica, los pactos fiscales han perdido credibilidad, pues no han servido para superar las difíciles trabas institucionales de un sistema político muy propenso al bloqueo.

Recuadro 3. Guatemala: el poder político de las elites empresariales

En los Acuerdos de Paz de 1996 se incluyó explícitamente el propósito de incrementar el gasto público en servicios sociales básicos del 2% al 5% del PIB. Para financiarlo, se acordó incrementar la presión tributaria de cerca del 9% al 12% del PIB. Ambas metas eran justificables: Guatemala era, y continúa siendo uno de los países latinoamericanos con mayores tasas de pobreza y mayor desigualdad, y con la menor presión tributaria en la región. Aunque los grandes estamentos sociales lograron ponerse de acuerdo sobre estos y otros grandes objetivos, quedaron sin estipular los mecanismos de negociación política y de implementación de los acuerdos.

Hay un fuerte contraste entre la fortaleza política del sector empresarial tradicional y la debilidad institucional del aparato gubernamental guatemaltecos. El sector empresarial ha aprovechado ese desequilibrio para bloquear la aplicación de las medidas tributarias, bien sea por medio de alianzas políticas en el Congreso o con apelaciones ante el Tribunal Constitucional.

Algunas características centrales del sistema tributario guatemalteco son producto de la contraposición que ha ejercido la clase empresarial tradicional. Por ejemplo, mientras que en los demás países de América Latina, en promedio, los impuestos indirectos representan una cuarta parte del recaudo tributario, en Guatemala su participación es casi cercana al 50%. El sistema tributario está sesgado a favor de actividades agrícolas y comerciales y en contra de las nuevas actividades industriales.

Como consecuencia de la resistencia al cambio, la implementación del pacto fiscal ha sido parcial y desequilibrada. La expansión del gasto público social en efecto comenzó durante finales de los noventa, pero financiada principalmente con deuda interna, lo que produjo posteriormente desequilibrios macroeconómicos. Ha habido esfuerzos posteriores de rectificación y prolongación del pacto fiscal por parte de varios actores de la sociedad, pero es muy poco lo que se ha avanzado en las negociaciones políticas necesarias.

Basado en BID (2006), Cap. 8 y EIU (2006b).

Recuadro 4. Costa Rica: bloque político a los intentos de reforma tributaria

El modelo de desarrollo económico y social de Costa Rica ha sido relativamente estable y exitoso desde la década de los años cincuenta. Dos factores de éxito han sido la capacidad del sistema político para lograr acuerdos de largo alcance que han dado estabilidad a los gastos públicos considerados prioritarios, y una administración pública técnicamente capaz y con amplia autonomía para cumplir las funciones públicas.

Con el tiempo, este arreglo institucional se ha constituido en una desventaja para el manejo fiscal. Las decisiones de gasto público están muy dominadas por la inflexibilidad y la inercia: 50% del gasto público no pasa por el presupuesto y 80% de los ingresos públicos tienen un destino preasignado. En un sistema político que se ha vuelto más competido y menos centralizado en el ejecutivo, con un Congreso más fragmentado, y con una rama judicial independiente, esta inflexibilidad ha impedido corregir la tendencia al déficit fiscal y al elevado endeudamiento público.

En los últimos años se ha buscado sin éxito elevar el recaudo tributario mediante la conversión del impuesto a las ventas en un verdadero IVA, la generalización del impuesto a la renta de las personas y la eliminación de numerosas exenciones tributarias. Para impulsar las reformas tributarias las administraciones recientes han promovido amplios debates públicos, pero ello no ha impedido que las propuestas de reforma sean bloqueadas en el Congreso o impugnadas por la Sala IV a cargo de la revisión constitucional, lo que ha generado escepticismo sobre los Pactos Fiscales.

Basado en Lehoucq (2006) y EIU (2006a).

Estos ejemplos fallidos son significativos porque ponen de manifiesto que el éxito de un pacto fiscal no puede medirse solamente por el recaudo tributario, por el grado de consenso social sobre los objetivos de la política fiscal, ni por la capacidad de los líderes políticos para

lograr acuerdos. Todas estas cosas son ingredientes necesarios, pero no suficientes para un pacto fiscal exitoso. Un pacto fiscal social requiere además que los ciudadanos estén dispuestos a acatar sus obligaciones tributarias y quieran y puedan involucrarse en forma regular, directamente y a través de sus representantes, en vigilar el manejo de los recursos públicos. Como en cualquier contrato, el éxito de un pacto fiscal depende de los incentivos que tengan las partes para participar y de los mecanismos disponibles para verificar y hacer efectivos los acuerdos alcanzados. Más específicamente, los siguientes factores pueden ayudar a producir o reforzar ese tipo de contratos sociales¹⁹:

- Por el lado del gobierno, los incentivos para convocar un pacto fiscal dependen de la *necesidad de recaudar impuestos* para responder a sus compromisos financieros y políticos. Esa necesidad será menor en la medida en que el Estado cuente con fuentes alternativas de recursos fiscales, tales como donaciones o rentas no tributarias (por ejemplo, las derivadas del petróleo u otros recursos naturales). El acceso a créditos o a recursos de emisión monetaria también puede disminuir (o más bien aplazar) las necesidades de allegar recursos tributarios. La necesidad de recaudar aumentará en la medida en que el electorado, las organizaciones de representación o los grupos de interés cuenten con mecanismos de presión para hacer valer sus demandas de gasto público.
- Por el lado de los políticos, los incentivos para involucrarse en un pacto fiscal dependen del papel que ellos jueguen en los procesos de decisión e implementación de las políticas fiscales. En general, los incentivos serán mayores en la medida en que *las decisiones fiscales deben ser negociadas abiertamente en los foros institucionales de representación política*, en particular en el congreso, siempre que además los congresistas tengan que responder de cerca a sus electores, más que a las jerarquías partidistas. Cuando el congreso actúa como un contrapeso efectivo del gobierno, impone límites a las demandas de recursos del ejecutivo y contribuye a vigilar el uso de los recursos. Congresos que no ejercen esta función otorgan facultades tributarias excesivas al gobierno o no ejercen control sobre ciertos impuestos y rentas (tradicionalmente, los impuestos sobre las importaciones o las exportaciones eran fijados por el gobierno sin control del legislativo;

¹⁹ Esta selección de factores se inspira en Moore y Schneider (2004).

aún son comunes fuentes de rentas denominadas “parafiscales” con destinos específicos que pueden haber sido establecidas por el legislativo pero no son controladas por él).

- Por el lado de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, los incentivos para participar dependen de la *contestabilidad pública* de las decisiones fiscales, es decir la posibilidad de cuestionar mediante la discusión pública las decisiones tributarias y de asignación de los recursos fiscales. La contestabilidad pública es esencial para que los impuestos sean percibidos como legítimos por la mayoría de los ciudadanos, de forma que haya “cumplimiento cuasi-voluntario” de las obligaciones tributarias. La contestabilidad pública de la política fiscal depende de varios factores:
 - *La visibilidad de los impuestos* contribuye a que los asuntos tributarios ocupen un papel destacado en los debates de políticas públicas y, por este canal, favorezcan el surgimiento de pactos fiscales sociales. Los impuestos al comercio internacional o a la producción son menos visibles que el IVA, que a su vez es menos visible que el impuesto a la renta y que el impuesto a las propiedades.
 - La contestabilidad pública es mayor en la medida en que los *sistemas tributarios sean más simples* y por lo tanto haya menos espacio para que los intereses individuales ejerzan influencia por mecanismos encubiertos²⁰. Sin embargo, como hemos visto, en su búsqueda de apoyo entre los diversos grupos de electores, los políticos tienden a hacer que los sistemas fiscales y tributarios se vuelvan más complejos.
 - La contestabilidad pública es mayor en *democracias consolidadas*, las cuales toleran muy poco la indisciplina fiscal²¹.
- Finalmente, el éxito de un pacto fiscal depende de que se cumpla y los resultados sean verificables. Varios factores inciden en la posibilidad de cumplimiento de los acuerdos fiscales:

²⁰ Estos argumentos se desarrollan en Moore (2004).

²¹ Los aumentos del gasto público y de los déficit fiscales en épocas pre-electorales son comunes en las nuevas democracias en los primeros años después de la transición, pero no en otros grupos de países. Los déficit fiscales no mejoran las posibilidades de reelección de los gobiernos en ningún tipo de países. Antes bien, en las democracias consolidadas los electores castigan a los gobiernos que incurren en déficit fiscales y en altos niveles de inflación (véase Brender y Drazen 2005a y 2005b; para América Latina véase Lora y Olivera, 2005). En contra de la sabiduría convencional, los electores tampoco prefieren a los gobiernos que gastan más (aunque sí, posiblemente a los que dedican una proporción mayor de los recursos fiscales a proyectos de infraestructura y desarrollo). Para una breve reseña de la evidencia empírica sobre estos temas véase Eslava (2006).

- La *competencia de la administración tributaria y de la administración pública* en general para hacer cumplir las decisiones tributarias y de gasto en forma rutinaria.
- La *transparencia fiscal* para que los legisladores y el público conozcan el Estado verdadero de las cuentas fiscales.
- La *integridad fiscal* para que haya control financiero y auditaje independiente de las operaciones fiscales.

Aunque todas estas condiciones parecen imposibles de lograr, las reformas que han tenido los sistemas políticos, los regímenes tributarios y las instituciones fiscales en las dos últimas décadas han aumentado las posibilidades de éxito de los pactos fiscales. Las reformas de los sistemas electorales han mejorado los incentivos para que los votantes se relacionen directamente con los electores y, en general, también han fortalecido la representatividad de los diferentes partidos políticos en los parlamentos (Paine y Perusia, 2006). Ha aumentado la capacidad de deliberación y escrutinio de las propuestas del ejecutivo, de forma que los congresos latinoamericanos han dejado de ser la instancia formal de aprobación de las iniciativas del gobierno, para convertirse en su contraparte activa. La rama judicial también ha adquirido notable independencia, con capacidad para impugnar efectivamente las acciones del gobierno y las decisiones del congreso que puedan considerarse contrarias a los principios constitucionales y a las normas de procedimiento.²² Todo esto implica que hay más incentivos para que la clase política se involucre en los pactos fiscales.

Los cambios en los sistemas tributarios también exigen ahora una mayor injerencia de los sistemas políticos y favorecen una mayor discusión pública de las decisiones tributarias. Debido a la globalización y la proliferación de acuerdos comerciales (que son aprobados por los congresos), el ejecutivo ha perdido la discrecionalidad que tenía en el pasado para imponer impuestos a las transacciones comerciales internacionales. También han perdido importancia diversos impuestos indirectos poco visibles, y aunque han ganado poco peso los impuestos directos, que son los más visibles de todos, el IVA ha pasado a ocupar el papel central en la política tributaria. A pesar de ser un impuesto indirecto, el IVA es un impuesto visible porque grava el consumo final y porque para ser efectivo debe ser aplicado a bases amplias para contar

²² Sin embargo, como lo muestra Sousa (2006) el grado de éxito de estas reformas ha sido muy diverso entre unos países y otros. Las implicaciones fiscales de la mayor independencia judicial en el caso colombiano se discuten en BID (2006, capítulos 4 y 8).

con el control mutuo de todos los productores involucrados en las cadenas de producción de los bienes finales. La abundante discusión pública que despiertan las propuestas de reforma del IVA es testimonio de la visibilidad de este impuesto.

Entre fines de los ochenta y mediados de los noventa, los sistemas tributarios tendieron a simplificarse, posiblemente bajo la influencia del Consenso de Washington y ante la necesidad de consolidar la estabilidad macroeconómica recientemente conquistada en muchos países. Sin embargo, todo sugiere que la tendencia hacia la simplificación tributaria se ha revertido parcialmente desde entonces (Lora, 2006), reduciendo así las posibilidades de tener una discusión pública amplia sobre los asuntos tributarios. Por otro lado, no obstante, la contestabilidad pública de la política fiscal en general ha aumentado en la medida en que el público ha aprendido a ser intolerante con la indisciplina macroeconómica,²³ y en la medida en que los bancos centrales independientes han decidido cuestionar públicamente las políticas fiscales cuando consideran que son incongruentes con la estabilidad de precios.

La modernización de las administraciones tributarias también es un factor favorable al éxito de los futuros pactos fiscales en América Latina. Las administraciones tributarias en la región están organizadas actualmente en forma más racional (por funciones, no por tipos de impuestos como en el pasado), tienen mejores sistemas de seguimiento de los grandes contribuyentes, sistemas estandarizados de retención de impuestos (especialmente para asalariados) y mecanismos simplificados de recaudo para las empresas pequeñas. Las administraciones tributarias han ganado independencia frente a los políticos y en algunos países gozan de autonomía administrativa y de manejo del personal (Cortázar y Echebarría, 2006; Lora, 2006). No obstante, es importante reconocer que los recaudos tributarios siguen concentrados en muy pocos contribuyentes²⁴, lo que no genera incentivos para la supervisión pública y la discusión abierta de los asuntos tributarios.

Por último, vale la pena mencionar algunos de los avances recientes en las instituciones fiscales, que han contribuido a mejorar la posibilidad de cumplimiento y verificación de los acuerdos fiscales. Como se analiza en Filc y Scartascini (2006), las principales reformas que se han adoptado desde comienzos de los noventa han buscado imponer restricciones numéricas al déficit fiscal o al endeudamiento público, fortalecer la capacidad del ministerio de finanzas para

²³ En Lora y Olivera (2006a) se ofrece evidencia empírica en apoyo de esta tesis.

²⁴ Un caso diciente es Perú, donde 54 grandes contribuyentes aportan más del 40% de los recaudos tributarios de origen interno. Mostajo (2004) citado por Moore (2004).

el control final del gasto y de los recursos de caja del Estado, y facilitar la vigilancia pública del presupuesto con normas de transparencia y difusión de las cuentas públicas. Buena parte de estas medidas se han adoptado como parte de leyes de responsabilidad fiscal.

Por consiguiente, hay buenas bases para el optimismo en materia de pactos fiscales futuros. Sin embargo, en un aspecto muy importante las condiciones actuales son menos favorables: en varios países se ha debilitado la presión para recaudar recursos por las vías tributaria regulares –la primera condición de la lista. La abundancia de recursos fiscales conspira contra las posibilidades de un pacto social fiscal, especialmente cuando esos recursos provienen de rentas de extracción de recursos naturales, como el petróleo o los minerales, que pueden ser fácilmente apropiadas por ciertos grupos o manipuladas por el gobierno de turno sin mayor control político²⁵. Bolivia y Venezuela son, por supuesto, los dos casos más notables de esta situación. Sin embargo, incluso en Chile existe el peligro de que se resquebraje el único pacto fiscal que merece tal nombre en América Latina por la pugna distributiva que han desatado los altos precios del cobre.

Además, es importante advertir que las posibilidades de lograr pactos fiscales sociales son menores justamente donde serían más necesarios, es decir en países con las siguientes características: (a) regímenes tributarios más distorsionados por las exenciones y tratamientos especiales y por la evasión, los cuales son más susceptibles a la influencia de grupos reducidos de interés, poco favorables a acuerdos sociales de envergadura; (b) sistemas de seguridad y protección social más fragmentados por grupos económicos o sociales (empleados públicos, trabajadores permanentes con contratos antiguos, nuevos trabajadores sin contrato, beneficiarios de programas de subsidio focalizado en los pobres, etc.); (c) sistemas políticos muy fragmentados o polarizados (especialmente si el ejecutivo carece de instrumentos de negociación para alinear las posiciones de los legisladores). Como suele ocurrir con muchos aspectos del desarrollo, en materia de pactos fiscales sociales posiblemente se dan círculos viciosos y virtuosos que tienden a mantenerse. La pregunta final que busca responder este artículo es qué pueden hacer los gobiernos para ayudar a que surjan esos círculos virtuosos donde aún no los hay.

²⁵ Las bonanzas de recursos fiscales pueden desencadenar pugnas distributivas que terminan por crear mayores déficit cuando más recursos fiscales hay. Este “efecto de voracidad” contribuye al comportamiento fiscal procíclico, característico de las economías latinoamericanas (Talvi y Végh, 2000). Este comportamiento implica que no hay un pacto fiscal de largo plazo.

5. Políticas y estrategias para fomentar los pactos fiscales sociales

Gran parte de los factores analizados en la sección anterior escapan a la influencia de los gobiernos. La única implicación obvia de política que surge de allí es el fortalecimiento de las instituciones fiscales, especialmente para mejorar la *transparencia y la rendición de cuentas* en materia fiscal. Varias recomendaciones más específicas incluyen:

- La expedición de leyes que establezcan el libre acceso a la información y la divulgación de los resultados fiscales (como lo han hecho varios países como parte de las normas de responsabilidad fiscal).
- La incorporación al presupuesto de las operaciones de entidades públicas descentralizadas y de los recursos parafiscales de asignación específica.
- La inclusión explícita en el presupuesto de los “gastos tributarios” que resultan de las exenciones y tratamientos tributarios especiales que se concedan a cualquier grupo o sector, y la cuantificación del costo tributario de cualquier nueva exención o incentivo que sea propuesta en el Congreso²⁶.
- La fijación de fechas explícitas de terminación de los programas de gasto público, de forma que se reduzca el sesgo al status quo y se eleve el costo político de continuación de los programas de gasto (especialmente aquellos gastos financiados con impuestos de destinación específica).
- El fortalecimiento de las instituciones de control fiscal y de los mecanismos de rendición de cuentas fiscales. El control fiscal ex-post por parte de los órganos legislativos, que es prácticamente nulo en la región, debería ser una pieza central del sistema de rendición de cuentas²⁷.

No obstante, el desarrollo de verdaderos pactos sociales debe concebirse como un objetivo de largo plazo, que requiere un trabajo paciente en varios frentes, sólo uno de los cuales es el mejoramiento de las instituciones fiscales.

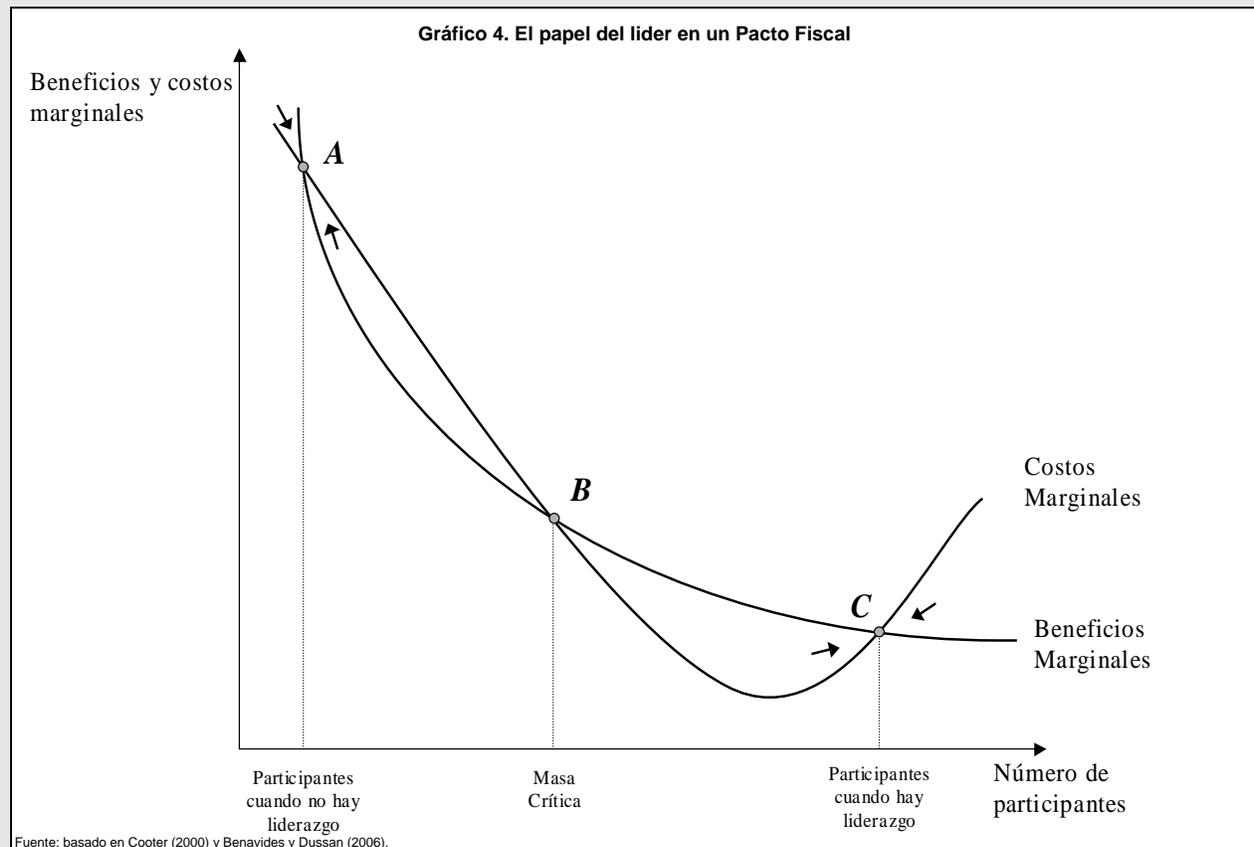
²⁶ Se calcula que el costo fiscal de las exenciones asciende a 9,2% del PIB en Colombia, 7,3% en Guatemala y 6,3% en México, para mencionar los tres casos más críticos. Véase Lora (2006).

²⁷ Como lo señala Santiso (2006b), el control fiscal ex-post por parte de los parlamentos es una ficción: en Argentina las últimas cuentas generales aprobadas son las de 1994, en Chile no se auditan las cuentas generales (por otras razones) y en Brasil se aprueban de vez en cuando, algunas veces *en masse* (como en 2002).

Primero que todo, no puede haber pacto fiscal sin *liderazgo político*. Un pacto fiscal requiere involucrar a los grupos sociales, no solo a la discusión fiscal, o al goce de los beneficios del gasto público, sino también al cumplimiento “cuasi-voluntario” de las obligaciones tributarias. Cuando solo unos pocos grupos sociales se incorporan, lo más posible es que el pacto fiscal fracase, porque no logra ofrecerles suficientes beneficios a todos. El talento de un líder reside en asegurar que los beneficios sobrepasen a los costos para un número suficientemente amplio de grupos sociales, de forma tal que a todos les convenga ser parte del pacto (véase el Recuadro 5). Para incorporar al mayor número posible de grupos sociales, el líder debe reconocer los retos y las limitaciones fiscales y tributarias, no solamente en relación con el objetivo de la estabilidad macroeconómica (como suele ser el sesgo de los ministros de finanzas) sino también en relación con los objetivos de equidad social, eficiencia del gasto y control de la corrupción

Recuadro 5. El papel del líder en un pacto fiscal

Un líder tiene el papel de incorporar al mayor número posible de grupos sociales al pacto para lograr beneficios para todos los participantes. Sin el papel aglutinador del líder, el pacto fracasa o sus beneficios se limitan a unos pocos grupos, porque para los demás no resulta atractivo participar.



En el gráfico 4 se muestran los beneficios marginales (línea cóncava) y los costos marginales (línea en forma de U) para los participantes de un pacto fiscal en función del número de participantes. Los beneficios marginales de ampliar un pacto fiscal son siempre positivos pero decrecientes, mientras que los costos están determinados por dos fuerzas. La primera es el aprovechamiento de economías a escala en la política pública que permite disminuir los costos a medida que el pacto se vuelve más incluyente. La segunda fuerza son los costos de coordinación, que ejercen presión en el sentido contrario. Cuando el número de participantes en el pacto fiscal es grande, primará el efecto de los costos de coordinación sobre las economías a escala, por lo que incluir a más participantes aumentará los costos marginales a partir de cierto punto.

En ausencia de un líder que convoque a un número suficientemente grande de grupos sociales, sólo habrá acuerdo entre un número muy limitado de agentes (el punto A). En este punto no hay un pacto fiscal exitoso, porque muchos grupos sociales quedan por fuera (aunque quienes participan están mejor que si no hubiera pacto). El reto para el líder radica en convencer al menos a una masa crítica mínima a participar en el pacto (que corresponde al punto B). Si el líder solo logra convocar a un número de grupos sociales inferior a esa masa crítica, se regresará al punto A, pues no habrá beneficios netos positivos para los nuevos participantes. Pero si logra superarse la masa crítica, el pacto social será un éxito, pues ahora será atractivo para otros grupos incorporarse, hasta llegar al punto C. Puesto que no es posible para la sociedad avanzar gradualmente del punto A al punto C, es esencial alguna fuerza que induzca el salto. En eso radica el papel del líder.

Fuente: Adaptado de Cooter (2000) y Benavides y Dussan (2006).

Diversas *instituciones por fuera del gobierno* pueden contribuir a discusión fiscal y a la vigilancia pública de los asuntos fiscales. El gobierno debe no solamente tolerar, sino apoyar la participación de estas entidades en el debate fiscal:

- Las comisiones especializadas del Congreso, que son responsables de la presentación de las propuestas de reforma tributaria y de los proyectos de presupuesto.
- Los bancos centrales independientes, cuyo conocimiento de los problemas fiscales es en algunos países mejor que el del gobierno o el congreso.
- Las universidades y centros de estudios no partidistas, que cuentan con capacidades técnicas y un horizonte de largo plazo del cual usualmente carecen otros actores del debate fiscal.
- Las oficinas independientes de apoyo técnico al congreso en asuntos fiscales, del tipo de la Congressional Budget Office de los Estados Unidos, que pueden contribuir al debate bien informado de los asuntos fiscales, tanto dentro como fuera del congreso. La limitada experiencia con este tipo de oficinas en América Latina (en particular los casos de Venezuela y México) sugiere que su efectividad depende no solo de las capacidades técnicas, sino más fundamentalmente de los incentivos políticos que enfrentan (Santiso, 2006a).
- Las auditorías y contralorías, que por regla general están vinculadas a los parlamentos, y cuya función no debe limitarse a vigilar el cumplimiento de los procesos y normas de control, sino que debe avanzar hacia el control de la gestión y de los resultados.

Finalmente, una estrategia promisoría para fomentar los pactos fiscales sociales son los *mecanismos de democracia directa*, especialmente a nivel local. En la medida en que exista una cierta cultura macroeconómica, el referendo y otros mecanismos de consulta popular directa pueden contribuir a la disciplina fiscal y a la sostenibilidad política de la política tributaria y del gasto público. En América Latina no existe una tradición de consulta directa al electorado sobre asuntos fiscales a través del referendo. El único país donde ha habido consulta popular con cierta frecuencia sobre asuntos que tienen implicaciones fiscales importantes es Uruguay, donde se han sometido a referendo decisiones de privatización de empresas estatales, por ejemplo. En algunos países desarrollados se usa en forma regular la consulta popular sobre temas fiscales. El caso más destacado es Suiza, donde las decisiones a nivel local sobre impuestos, sobre el presupuesto o

sobre el déficit pueden ser consultadas (o requerir ratificación) a través de referendos²⁸ En forma ocasional, en los estados y comunidades locales de los Estados Unidos también se utilizan iniciativas de consulta popular sobre temas fiscales. La evidencia econométrica sobre los efectos de la consulta popular en materia fiscal indica que contribuye a moderar el gasto público, y a reducir los déficit y los niveles de deuda pública. La democracia directa sobre temas tributarios contribuye a reducir la evasión y a mejorar la administración tributaria²⁹. La democracia directa también puede limitar el poder de los grupos de interés para recibir transferencias fiscales y otros beneficios a costa del público³⁰. Aunque esta evidencia proviene totalmente de países desarrollados que presumiblemente cuentan con suficiente cultura macroeconómica y fiscal, el electorado en América Latina ya no apoya la indisciplina macroeconómica, como quizás haya sido el caso en el pasado.

En América Latina, lo más próximo a la democracia directa en materia fiscal son los presupuestos participativos. La experiencia de Porto Alegre, en Brasil, que se describe en el Recuadro 6, ofrece importantes enseñanzas:

- La participación comunitaria directa puede resolver el bloqueo y la consecuente tendencia al status quo fiscal que caracteriza a los sistemas políticos muy fragmentados.
- La participación comunitaria puede contrarrestar el sesgo del gasto público hacia los sectores económica y políticamente más influyentes.
- La influencia de las comunidades en las decisiones de gasto público facilita el control del gasto, reduce la corrupción y mejora la efectividad de los programas públicos.
- En la medida en que se logran estos resultados hay una mayor disposición del público a pagar impuestos, generando así un círculo fiscal virtuoso.
- No obstante, como suele ocurrir con las innovaciones institucionales, los presupuestos participativos no han sido fáciles de trasplantar a comunidades con condiciones sociales

²⁸ Para una descripción de los mecanismos de consulta popular y su uso en materias fiscales en Suiza véase Feld y Kirchgässner (1999).

²⁹ La evidencia empírica sobre los efectos de la democracia directa en asuntos fiscales se reseña en Kirchgässner (2002). Un análisis exhaustivo de las iniciativas de consulta popular en Estados Unidos y sus implicaciones fiscales se encuentra en Matsusaka (2004).

³⁰ Con este argumento, Mueller (2002) ha propuesto que toda legislación que involucre una transferencia directa de ingreso o riqueza sea sometida a referendo nacional.

o culturales diferentes. Pero esto no descarta que puedan encontrarse otros mecanismos de participación para comunidades muy diferentes³¹.

- También cabe advertir que la democracia directa puede ser lesiva para la institucionalidad cuando se generan expectativas que la administración pública no está en capacidad de satisfacer.

Recuadro 6. El Presupuesto Participativo en Porto Alegre: Un pacto fiscal a nivel local

La iniciativa del Presupuesto Participativo (*Orçamento Participativo*) de la ciudad de Porto Alegre empezó formalmente en el año de 1989, con la llegada al poder del Partido de los Trabajadores (PT). En ese momento, la transición democrática era un fenómeno reciente y la profundización de la descentralización fiscal, estipulada en la Constitución de 1988, estaba en proceso. Las ciudades debían asumir mayores responsabilidades en la ejecución del gasto en educación básica, salud y saneamiento básico. Sin embargo, las finanzas de la ciudad enfrentaban condiciones lamentables: el gasto en funcionamiento representaba 98% de los ingresos propios, de tal forma que no existía espacio para la inversión y la inflación deterioraba los ingresos tributarios de un sistema que no estaba atado a los índices de precios (Navarro, 2004). Estas circunstancias llevaron al nuevo gobierno local a buscar formas de mejorar la focalización del poco gasto en inversión que podían hacer. Adicionalmente, en la ciudad existía una tenue tradición de movimientos y agrupaciones cívicas que sirvieron de base para realizar los primeros Presupuestos Participativos. Debe tenerse en cuenta, además, que este mecanismo de participación demoró en tomar el impulso que tiene en el presente y sus reglas de juego se han transformado con el paso del tiempo. En la actualidad, 10% del gasto público total de la ciudad se decide a través del Presupuesto Participativo (Banco Mundial 2004).

Las primeras fases del Presupuesto Participativo son supremamente descentralizadas. Consisten en grandes rodadas en 16 regiones de la ciudad y 5 plenarias temáticas. En estos espacios se eligen los representantes de cada región y cada plenaria para el Consejo del Presupuesto Participativo (COP), cuya responsabilidad es proponer la versión final del Plan de Inversiones para el año siguiente. Una segunda elección que deben hacer los participantes de las rodadas es votar por un ordenamiento de las prioridades de gasto y el COP está obligado a respetar dicho ordenamiento al momento de construir el Plan de Inversiones.

El ciclo del Presupuesto Participativo es anual y se articula con la dinámica del presupuesto general de la ciudad. De esta forma, en las primeras fases de cada ciclo se presenta el estado de avance de los Planes de Inversión en curso y se hace pública la cantidad de recursos disponibles para el nuevo ciclo. Esta superposición entre ciclos le da un carácter de juego repetido al Presupuesto Participativo. Gracias a ello, se crean incentivos para que los gobiernos respeten lo acordado en ciclos anteriores y para que más personas participen en el proceso.

La distribución final de los recursos entre regiones y temas está basada en un sistema de fórmulas que toma en cuenta los ordenamientos de preferencias que votaron los ciudadanos, el nivel de retraso de las regiones, su población y las prioridades del gobierno en curso. Esto permite un alto grado de

³¹ Para el caso exitoso de Bogotá, donde el elemento central fue la creación de una nueva cultura ciudadana, véase Rojas (2004). Cotacachi en Ecuador también es considerado un caso exitoso de participación, pero basado en este caso en la cultura existente de organización de vecinos, artesanos e indígenas. La Ley de Participación Popular de Bolivia es otra forma de incorporar a las comunidades, a través de diversas organizaciones locales de base, en los procesos de planeación y ejecución de las decisiones de inversión pública. Aunque exitosa desde el punto de vista del acceso a los servicios de educación y salud, la Participación Popular en Bolivia no contribuyó a mejorar la calidad de los servicios, y posiblemente debilitó los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno central (Gray Molina, 2004).

transparencia del proceso de presupuestación, al mismo tiempo que permite romper con la inercia propia de los presupuestos públicos, cuando ello es necesario.

La factibilidad de llevar a cabo todo este proceso depende del apoyo técnico que las agencias del gobierno local prestan en todo momento: la organización y puesta en marcha de las rodadas, el estudio técnico y económico de las iniciativas, la traducción de ideas y proyectos en componentes del presupuesto y la recolección y difusión de información entre los ciudadanos.

Las evaluaciones de esta experiencia encuentran que los habitantes de Porto Alegre han adquirido confianza en la forma como se maneja el Presupuesto Participativo en la medida en que han percibido beneficios (materiales y no materiales) del gasto público local. Como lo plantean Schneider y Baquero (2006), el éxito de los Presupuestos Participativos de Porto Alegre reside en haber reconocido que los diferentes ciudadanos tienen algo que ofrecer en un contexto de negociación pública: mientras que las clases medias ofrecen tributar a cambio de beneficios públicos no materiales como un gobierno más transparente, las clases bajas pueden ofrecer apoyo popular a cambio de beneficios materiales concretos. Esta forma de negociación política compite directamente con el clientelismo tradicional en los espacios políticos de América Latina.

Basado en Baiocchi (2005); Navarro (2004); Banco Mundial (2004); Schneider y Baquero (2006).

Por consiguiente, las posibilidades de lograr pactos fiscales en América Latina han mejorado en años recientes, y algunos esfuerzos adicionales de los gobiernos pueden ayudar a mover la balanza para que se conviertan en realidad. En particular, los gobiernos pueden continuar impulsado el fortalecimiento de las instituciones fiscales para mejorar la transparencia fiscal, pueden contribuir a una discusión amplia y franca de los problemas fiscales, pueden apoyar a algunas instituciones que tengan independencia política y capacidad técnica para que enriquezcan el debate y pueden impulsar algunas formas innovadoras de participación directa de los ciudadanos en las decisiones fiscales.

No obstante, es importante cerrar con una nota de cautela sobre lo que pueden y lo que no pueden hacer estas iniciativas. Pueden despertar el interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, mejorar la vigilancia sobre las acciones de los políticos y facilitar el logro de acuerdos sociales sobre las prioridades de gasto público y las formas de financiarlo. Pero por exitosos que sean en estas dimensiones, estos intentos de lograr pactos fiscales no son suficientes para superar las limitaciones de los procesos políticos de decisión pública ni las deficiencias de la administración pública. Si los sistemas políticos son propensos al bloqueo fiscal porque algunos actores clave que están favorecidos por el status quo tienen poder de veto, puede ser riesgosa la estrategia de promover un pacto fiscal con la intención de saltarse esas barreras políticas. De igual forma, si la provisión de los servicios que demanda la ciudadanía está entorpecida por una

organización disfuncional de la administración pública, o por la interferencia de sindicatos públicos que buscan impedir el cambio, promover un pacto fiscal puede aumentar la brecha entre las expectativas de los ciudadanos y los resultados que puede entregar el gobierno, y puede aumentar la polarización ideológica y social. Nunca debe olvidarse que los pactos fiscales son apenas una pieza dentro del proceso de decisión e implementación de las políticas fiscales.

Referencias

- Alesina, A., y A. Drazen. 1991. "Why Are Stabilizations Delayed?" Paper 6-91. Tel Aviv, Israel: Sackler Institute of Economic Studies.
- Alesina, A., y G. Tabellini. 1990. "Voting on the Budget Deficit". *American Economic Review* 80(1): 37-49.
- Baiocchi, G. 2003. *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. Londres, Reino Unido: Zed Books.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2000. *Desarrollo Más Allá de la Economía*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, DC, Estados Unidos: BID.
- . 2006. *La Política de las Políticas Públicas*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, DC, Estados Unidos: BID.
- . 2007. *Vivir con Deuda: Cómo Contener los Riesgos del Endeudamiento Público*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, DC, Estados Unidos: BID.
- Banco Mundial. 2004. "State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank". World Bank Working Paper 30. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Benavides, J., y M. Dussan. 2006. "Economía política de las finanzas y subsidios del sector eléctrico de Guatemala". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento no publicado.
- Bird, R. 2003. "Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency". ITP Paper 0306. Toronto, Canadá: University of Toronto, Joseph L. Rotman School of Management.
- Boylan, D.M. 1996. "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform". *Latin American Research Review* 31(1): 7-31.
- Brender, A., y A. Drazen. 2005a. "Political budget cycles in new versus established democracies". *Journal of Monetary Economics* 52(7): 1271-1295.
- . 2005b. "How Do Budget Deficits and Economic Performance Affect Reelection Prospects?" NBER Working Paper 11862. Cambridge, Estados Unidos: National Bureau of Economic Research.

- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1998. *El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2005. *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cooter, R. 2000. “Do Good Laws Make Good Citizens? An Economic Analysis of Internalizing Legal Values”. Berkeley Olin Program in Law and Economics Working Paper 39. Berkeley, Estados Unidos: University of California.
- Cortázar, J. C. y K. Echeberría. 2006. “Public Administration and Public Employment Reform in Latin America”. En: E. Lora, editor. *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC y Palo Alto, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Stanford University Press.
- De Ferranti, D. et al. 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- EIU (Economist Intelligence Unit). 2006a. “Costa Rica: Country Profile”.
- . 2006b. “Guatemala: Country Profile”.
- Elizondo, C., y J. Santiso. 2006. “Devórame otra vez: Termitas locales y violencia fiscal en América Latina”. Documento presentado al Foro Económico de la Cumbre Iberoamericana, Barcelona, octubre 6 y 7.
- Eslava, M. 2006. “The Political Economy of Fiscal Policy: Survey”. Documento de Trabajo 583. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
- Feld, L.P. y Gebhard Kirchgässner. 1999. “Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities”. En: J.M. Poterba y J. von Hagen, editores. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Filc, G., y C. Scartascini. 2006. “Budgetary Institutions”. En: E. Lora, editor. *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC y Palo Alto, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Stanford University Press.
- Franzese, R. 2002. *Macroeconomic Policies in Developed Democracies*. New York: Cambridge University Press.

- Gill, I.S., T. Packard y J. Yermo. 2005. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Palo Alto, California y Washington, DC, Estados Unidos: Stanford University Press y Banco Mundial.
- Gray Molina, G. 2004. "Popular Participation and Poverty Reduction in Bolivia" En: I. Licha, editora. *Citizens in Charge: Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hettich, W., y S.L. Winer. 1999. *Democratic Choice and Taxation. A Theoretical and Empirical Analysis*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Sin fecha. International IDEA Voter Turnout Website. <http://www.idea.int/vt/>.
- Kirchgässner, G. 2002. "The effects of fiscal institutions on public finance: A survey of empirical evidence". En: S.L. Winer y H. Shibata, editors. *Political Economy and Public Finance*, Cheltenham, Reino Unido y Northampton, Estados Unidos: Edward Elgar.
- Latinobarómetro. Varios años. <http://www.latinobarometro.org>.
- Lehoucq, F. 2006. "Policymaking, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica". México, DF, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- E. Lora, editor. *The State of State Reform in Latin America*. Inter-American Development Bank. Stanford University Press.
- . 2006. "Trends and Outcomes of Tax Reform". En: E. Lora, editor. *The State of State Reform in Latin America*. Inter-American Development Bank. Stanford University Press.
- Lora, E., y M. Olivera. 2005. "The Electoral Consequences of the Washington Consensus". *Economía* 5(2): 1-61.
- Lora, Eduardo y Mauricio Olivera. 2006a. "Public Debt and Social Expenditure: Friends or Foes?" Documento de Trabajo 563. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
- . 2006b. "The Politics of Taxation". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Manuscrito.
- Marfán, M. 2001. "The Chilean Tax Reform of 1990: A Success Story". Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/3726ENG.pdf>.

- Matsusaka, J.G. 2004. *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. American Politics and Political Economy Series. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Meltzer, A.H., y S.F. Richard. 1981. "A rational theory of the size of government". *Journal of Political Economy* 89: 914-27.
- Moore, Mick. 2004. "Taxation and the Political Agenda, North and South". *Forum for Development Studies* 31(1): 7-32.
- Moore, M., y A. Schneider. 2004. "Taxation, governance and poverty: Where do the middle income countries fit?" IDS Working Paper 230. Brighton, Reino Unido: Institute of Development Studies.
- Mostajo, R. 2004. "Prospects for an Integral Tax Reform with Equity: Towards a Fiscal Covenant for Peru." Lima, Peru: UK Department for International Development.
- Mueller, D.C. 2002. "Interest groups, redistribution and the size of government". En: S.L. Winer y H. Shibata, editores. *Political Economy and Public Finance*. Cheltenham, Reino Unido y Northampton, Estados Unidos: Edward Elgar.
- Navarro, Z. 2004. "Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil". In: T. Campbell y H. Fuhr, editors. *Leadership and Innovation in Subnational Government: Case studies from Latin America*. World Bank Institute Development Studies. Washington, DC, Estado Unidos, Banco Mundial.
- Palacios, R., y M. Pallarès-Miralles. 2000. "International Patterns of Pension Provision". Social Protection Discussion Paper No. 0009. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Payne, J.M., y J.C. Perusia. 2006. "Reforming the Rules of the Game: Political Reform." En: E. Lora, editor. *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC y Palo Alto, Estados: Inter-American Development Bank y Stanford University Press.
- PricewaterhouseCoopers. Varios Años. "Corporate and Individual Taxes: Worldwide Summaries". Hoboken, Estados Unidos: John Wiley and Sons.
- Rojas, C. 2004. "Decentralization and the Culture of Citizenship in Bogotá, Colombia". En: I. Licha, editora. *Citizens in Charge: Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Romer, T. 1975. "Individual welfare, majority voting and the properties of a linear income tax". *Journal of Public Economics* 4: 163-8.
- Santiso, C. 2006a. "El laberinto y los espejos: Las oficinas presupuestarias parlamentarias y la democracia presupuestaria". Londres, Reino Unido: Department for International Development. Documento no publicado.
- . 2006b. "Eyes Wide Shut? Political Economy of Fiscal Governance and Government Auditing in Emerging Economies". Londres, Reino Unido: Department for International Development. Documento no publicado.
- Schneider, A., y M. Baquero. 2006. "Get What You Want, Give What You Can: Embedded Public Finance in Porto Alegre". IDS Working Paper 266. Brighton, Reino Unido: Institute of Development Studies.
- Schneider, A., V. Lledo y M. Moore. 2004. "Social Contracts, Fiscal Pacts and Tax Reform in Latin America". Washington, DC, Estados Unidos: el Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/IDBSocConChap7Feb04.pdf>
- Sousa, M. 2006. "A Brief Overview of Judicial Reform in Latin America: Objectives, Challenges and Accomplishments". En: E. Lora, editor. *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC y Palo Alto, Estados Unidos: Inter-American Development Bank y Stanford University Press.
- Stigler, G. 1970. "Director's law of public income redistribution". *Journal of Law and Economics* 13: 1-10.
- Tanzi, V., y L. Schuknecht. 2000. *Public spending in the 20th Century: A global perspective*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Talvi, E., and C.A. Végh. 2000. "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy". NBER Working Paper 7499. Cambridge, Estados Unidos: National Bureau of Economic Research.
- Velasco, A. 1999. "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reform". En: J. Poterba y J. von Hagen, editors. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Cambridge y Chicago, Estados Unidos: National Bureau of Economic Research y University of Chicago Press.
- World Economic Forum. 2005. *Global Competitiveness Report 2005 – 6*. Londres, Reino Unido: Palgrave McMillan.