

Economía política de las reformas tributarias

Guillermo Larrain

Presentación preparada para al seminario
“Promoción de Nuevos Acuerdos Fiscales para reducir la desigualdad en América Latina”

CIEPLAN – PNUD

Santiago, Julio 2013

Trampa al ingreso medio

- Definición: Un estancamiento en el crecimiento económico que impide a ciertas economías dar el salto definitivo al desarrollo. **La trampa consiste en la incapacidad para superar etapas tempranas del desarrollo** consistentes en el desarrollo de sectores exportadores básicos (usualmente en torno a la explotación de recursos naturales).

Trampa al ingreso medio

- **Característica: es un problema multidimensional:**
 - **Baja competitividad y productividad**, en particular en los sectores distintos de los exportadores primarios. En parte esto tiene que ver con la enfermedad holandesa.
 - **Baja calidad de la educación** y lenta transferencia de conocimiento de ideas innovadoras. En particular en países ricos en RRNN (ej. el Cobre como el sueldo de Chile), la educación masiva tiende a ser de mala calidad porque no es necesario invertir más. A su vez, los superávits generados por el recurso abundante atraen al capital humano destacado a dicho sector y no hay incentivos para emprender e innovar en otros sectores.
 - **Mercados laborales rígidos, que dificultan la reasignación del trabajo hacia sectores con mayor potencial.** Esta reasignación se imposibilita tanto por el alto costo del despido, la carencia de mecanismos adecuados de capacitación laboral y la protección de los ingresos durante los períodos de cesantía

Trampa al ingreso medio

- **Característica: es un problema multidimensional:**
 - **Lenta diversificación de las exportaciones** y sus destinos, producto del problema de competitividad antes señalado pero también debido a la complejidad de abrir nuevos mercados. Esto es particularmente cierto cuando el país se ha especializado en producción de insumos (RRNN) e intenta crear una imagen que acompañe emprendimientos que desarrollen la misma base de RRNN
 - **Redes de protección social insuficientes** para mitigar la desigualdad.
 - **Incapacidad para fortalecer la institucionalidad** (genéricamente hablando) lo que impide avances.

Trampa al ingreso medio

- No obstante su multidisciplinarietà, la TIM finalmente se traduce en la incapacidad para proveer masivamente ciertos bienes públicos necesarios para el desarrollo:
 - Educación escolar gratuita, técnico-profesional y universitaria con suficiente apoyo estatal para su masificación en buenas condiciones.
 - Seguro de cesantía y Capacitación laboral
 - Política industrial de diversas formas (apertura de mercado, atracción de inversión extranjera directa, políticas selectivas)
 - Reforma del Estado que permita una mejor institucionalidad (calidad de la burocracia)

Trampa al ingreso medio

- Esta incapacidad de provisión de bienes públicos finalmente significa, *incapacidad para levantar recursos tributarios sostenibles en el largo plazo que permitan superar las condiciones de la TIM.*
- Así, entender la economía política de las reformas tributarias es **equivalente a entender las razones políticas-sociológicas-históricas que impiden salir de la TIM.**
- Se trata entonces de un proyecto de primer orden de importancia para Chile – dado que el próximo gobierno con una alta probabilidad hará una importante reforma tributaria – sino que para todo el continente

Benchmarks relevantes para la carga tributaria en AL

- ¿El patrón de desarrollo de AL es comparable con la OCDE? Más o menos.
- Un ejemplo. La presión tributaria en Europa obedece a la lógica macroeconómica de sostenibilidad fiscal que podemos resumir como resultado de la expansión de los estados de bienestar.
- O sea, Chile hoy lo comparamos con países europeos de hace 30 años.
- ¿Qué pasó entre medio? Aprendizaje. Por ejemplo, en algunas dimensiones los beneficios otorgados en los estados de bienestar hoy, después de haber aprendido, excesivos.
- Casos: beneficios de salud indiscriminados, carencia de copagos, seguros de cesantía incondicionados, etc...
- Es decir, los mismos logros sociales hoy se podrían lograr más eficientemente dado el aprendizaje que ya hubo.
- ¿Cuánta menor presión de gasto y por lo tanto de tributos es razonable? No se puede saber, pero es claro referencia no debe ser el promedio sino algo menos.

Discusión ideológica

- Análisis propiamente de economía política (ganadores/perdedores, pero también la ideología de los grupos dominantes en términos de su visión del tipo de desarrollo (Brasil vs Chile y Colombia)).
- Los trabajos no discuten este cambio ideológico que en algunos países está teniendo lugar *en el margen*:
 - centro izquierda que dejó de creer que el Estado es la solución de todo (reduce la presión por gasto y por lo tanto en impuestos)
 - derecha, que comienza a valorar tanto la estabilidad social y política (aumenta la disposición a pagar impuestos o al menos reduce la resistencia a los cambios)

Criterios para una mejor reforma tributaria : rapidez

- La complejidad de las reformas hace que una reforma compleja requerirá mucho tiempo para ser aprobada, lo que a su vez abre la puerta para la acción de grupos de interés.
- El problema es que favorecer la rapidez por sobre la calidad lleva a aprobar impuestos (a) simples y (b) con grupos afectados con baja capacidad de organización. Esto significa básicamente impuestos al consumo como el IVA o a ciertos males como tabaco, alcohol y combustibles.
- Desde la perspectiva de la TIM, esto es lo que permite financiar al Estado en etapas tempranas del desarrollo. Pasar a la etapa siguiente básicamente requiere reformar impuestos más (a) complejos y (b) gran capacidad de organización de los grupos afectados: renta.

Criterios para una mejor reforma tributaria : redistribución

- Sí, dada la muy mala distribución del ingreso en América Latina.
- Sin embargo, si con esos ingresos crecientemente se planteará financiar gastos universales (pensiones, salud y educación) **en algún minuto en el futuro habrá que plantear que el contrato social requiere que todos deben contribuir.**
- Es decir, la estrategia quizá no ahora, pero pronto deberá ser de aumentar la base tributaria hacia abajo. Evidencia de Latinobarómetro mostrada por Francisco Diaz.
 - Este aspecto no está considerado, ni siquiera a nivel empírico. ¿cuánto es el tramo exento en la OCDE? Solo Natalia Salazar discute brevemente esto y señala que Colombia tiene un muy alto tramo exento.
 - Gratuidad es redistributiva, entrega derechos pero es importante que la ciudadanía perciba que ello requiere a su vez la adquisición de deberes y una reducción del tramo exento con una tasa marginal muy baja (por ejemplo, 2%) puede ser relevante. Desde la perspectiva de reciprocidad este argumento podría ser desarrollado.

Criterios para una mejor reforma tributaria : institucionalidad

- La propuesta de fortalecer el SII se basa en recursos para fiscalización, lo que parece muy bien, pero es necesario mejorar la institucionalidad.
- Una parte relevante de la política tributaria no se realiza mediante cambios legales sino mediante interpretaciones que hace el SII ante casos específicos.
- Dos ejemplos.
 - (a) Hace unos años se aprobó la creación de Tribunales Tributarios y el gobierno está planteando una ley que busca quitarle recursos a estos dado que hay mucho menos casos presentados ante los tribunales existentes que los previstos. Sin embargo, quien decide presentar los casos es el SII que debe querellarse por fraude tributario.
 - (b) Hace un poco más de un año, el Director del servicio decidió condonar una multa por USD 100 millones porque decidió que el costo del juicio era superior a su beneficio.

Casos específicos: Colombia

- Colombia es un país particular dentro de la muestra porque viene saliendo de un período muy traumático y que ha generado, al menos a nivel del formalismo democrático, un gran apoyo a los últimos gobiernos desde Pastrana.
- Pero además, los tres elementos clave que señala Salazar incluyen (i) alcance limitado, (ii) apoyo del sector empresarial y (iii) había varias bajas de impuesto (nómina, renta empresas), se aumentó el impuesto al consumo (reducción de tarifas del IVA y nuevo impuesto al consumo) y se crearon impuestos nuevos (CREE, IMAN).
- No es extraño que esta reforma haya pasado rápido.
- El desafío es la próxima reforma

Casos específicos: Brasil

- Un tema relevante especialmente en países federales: **los incentivos que tiene la burocracia estatal, estadual y municipal para afectar la economía política de la reforma tributaria**. El burócrata puede oponerse a la reforma porque corre el riesgo de perder recursos

Casos específicos: Paraguay

- Hay un tema institucional que no está discutida en los trabajos pero que mencionó Francisco Díaz y que se relaciona con cuanto control tiene Hacienda de la agenda tributaria y de gastos. En Paraguay el Congreso tiene gran capacidad para aumentar el gasto (por ejemplo en pensiones) lo que tiende a generar presiones al alza en los impuestos por razones macroeconomicas

Economía política: recordando a Albert Hirschman

- *La retórica de la reacción: perversión, futilidad y miedo*
 - **Perversión**: el resultado de las reformas lograr el contrario exacto de lo buscado. Es decir, se suben los impuestos para quedar donde mismo dado que la recaudación caerá, por ejemplo, porque se reducirá la inversión, saldrán capitales, .
 - **Futilidad**: gatopardismo. Se suben los impuestos (tasas) a las empresas, pero finalmente los ricos buscarán formas legales (exenciones) o ilegales (elusión)
 - **Miedo**: aun cuando los fines sean loables, los costos asociados a las medidas son inaceptables.
- Para facilitar la economía política de las reformas tributarias es necesario considerar cómo responder a estos tres desafíos retóricos.

Economía política de las reformas tributarias

Guillermo Larrain

Presentación preparada para al seminario
“Promoción de Nuevos Acuerdos Fiscales para reducir la desigualdad en América Latina”

CIEPLAN – PNUD

Santiago, Julio 2013