



Promoción de Nuevos Acuerdos Fiscales para Reducir la Desigualdad en América Latina

Seminario Final
2 de julio de 2013

Francisco Díaz – Jorge Rodríguez

Temario

1. Presentación del proyecto.
2. Breve marco conceptual.
3. Antecedentes cuantitativos.
4. Antecedentes cualitativos.

1. Presentación del proyecto

- Desde noviembre de 2012, la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) ha desarrollado el proyecto “Promoción de nuevos acuerdos fiscales para reducir la desigualdad en América Latina”.
- El proyecto cuenta con el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- El objetivo del proyecto ha sido “analizar la economía política de las reformas fiscales en América Latina, para obtener lecciones que permitan avanzar hacia nuevos acuerdos fiscales en la región que se orienten a distribuir de mejor manera el poder en el sistema democrático y ayuden a reducir la desigualdad”.
- El proyecto incluyó la realización de 5 estudios de casos representativos de distintas realidades: Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Paraguay.

2. Breve marco conceptual

- Existe variada literatura sobre el rol que juega la economía política en el resultado de las reformas fiscales y tributarias.
- Al respecto importa:
 - La “**macro economía política**”: que abarca las características institucionales estructurales, tendencias persistentes y relaciones de poder de mediano plazo entre distintos grupos de la sociedad, que explican por qué existe el arreglo fiscal vigente.
 - La “**micro economía política**”: que abarca las estrategias y tácticas concretas que resultan útiles para avanzar hacia los nuevos acuerdos fiscales deseados, las que pueden involucrar negociaciones con grupos de poder, planes comunicacionales, influencia en la opinión pública y técnicas legislativas, entre otros aspectos.

2. Breve marco conceptual

- Acorde a Marcel y Rivera (2009) los acuerdos fiscales enfrentan tres tipos de problemas:
 - **Legitimidad:** los ciudadanos tienen baja disponibilidad a tributar porque no confían en la capacidad del Estado para usar los recursos.
 - **Reciprocidad:** los ciudadanos tienen baja disponibilidad a tributar porque no perciben beneficios o prestaciones de parte del Estado.
 - **Patrimonialista:** las reformas son bloqueadas por grupos corporativos.
- Se genera el **círculo vicioso de las finanzas públicas:** un Estado sin recursos no puede dar prestaciones adecuadas a los ciudadanos y así adquirir legitimidad ante ellos, los que consecuentemente no tienen disponibilidad a tributar por temor a que el Estado malgaste los recursos.

2. Breve marco conceptual

Hipótesis a explorar, como factores que impiden avanzar:

- a. **Debilidades en las capacidades del Estado:** Un Estado con baja eficiencia en materia de gastos no da suficiente garantía a los contribuyentes de ser capaz de dar buen uso a lo recaudado. Conductas estatales ineficientes pueden ser no asignar los recursos fiscales a proyectos de rentabilidad social positiva, tener altos costos administrativos, no focalizar el gasto en los grupos prioritarios, falta de transparencia y de rendición de cuentas, o desvío de recursos por corrupción y captura por parte de grupos de interés.
- b. **Existencia de grupos de interés con fuerte capacidad de influir en la toma de decisiones de política pública:** Esto puede resultar en que exista una baja carga tributaria o que recaiga un mayor peso en los impuestos indirectos que en los impuestos a la renta.
- c. **Baja cultura de cumplimiento legal en la sociedad:** En sociedades donde no es socialmente castigado el incumplir la ley, en particular en materia tributaria, tiende a existir alta evasión y elusión. Esta baja moral de cumplimiento tributario puede estar relacionada con mala percepción de la ciudadanía sobre la calidad del Estado.

2. Breve marco conceptual

- d. **Débiles condiciones económicas:** Economías con problemas estructurales de bajo crecimiento no generan una base suficiente sobre la cual cobrar impuestos. Esta dificultad también existe en economías con altos niveles de informalidad.
- e. **Débil Institucionalidad política:** En países con marcos legislativos febles para la discusión y aprobación del marco legal de un acuerdo fiscal es menos probable que un pacto se pueda materializar. También sucede que en países con una institucionalidad judicial débil, no se puede forzar el cumplimiento de un acuerdo luego de legislado. También se dificulta alcanzar un pacto en los sistemas con falencias en la representatividad democrática para canalizar los intereses de la ciudadanía sobre el mismo.
- f. **Existencia de otras fuentes de recursos fiscales:** En aquellos países que cuentan con una fuente importante de ingresos fiscales asociada a la explotación de recursos naturales, puede generarse la sensación de que resulta menos urgente contar con un adecuado sistema tributario.

2. Breve marco conceptual

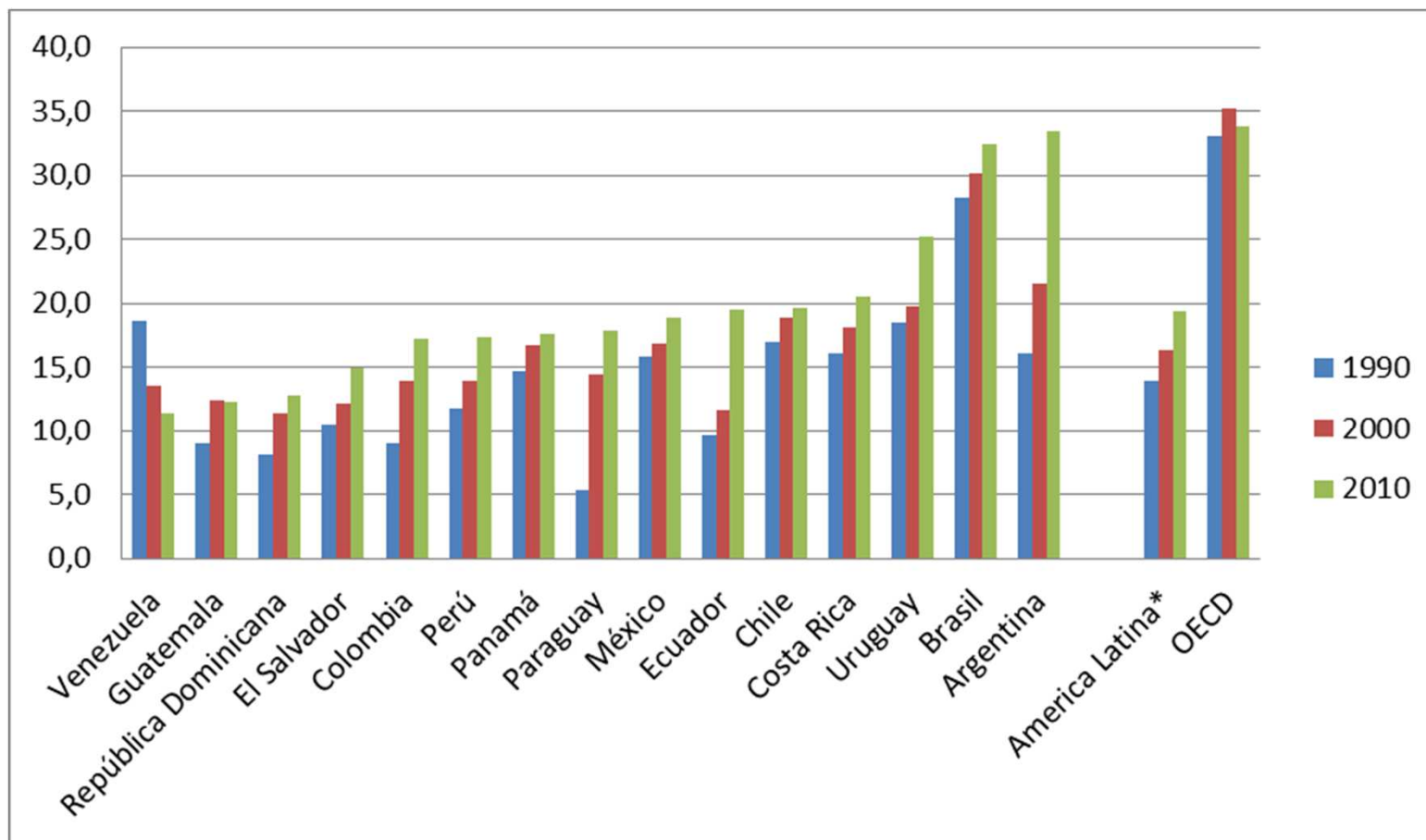
- g. **Gobierno con bajo apoyo popular:** Cuando un gobierno no cuenta con respaldo popular, difícilmente puede emprender reformas estructurales. Esto puede inhibir a un gobierno impopular de plantear reformas de este tipo, o bien puede plantearlas pero no tener éxito en aprobarlas.
- h. **Problema de reciprocidad, especialmente de la clase media:** A medida que la economía de los países de Latinoamérica ha crecido, ha surgido una clase media que plantea demandas crecientes de gasto público. Mientras el Estado respectivo sea incapaz de satisfacer esas demandas, la clase media tendrá baja disponibilidad a tributar porque no perciben prestaciones del Estado dirigidas a ella.
- i. **Debilidades de la administración tributaria:** En países con una débil administración tributaria no es factible implementar reformas tributarias que demanden alta capacidad de gestión. En esos casos lo más probable es que existan normas tributarias que no se cumplan por no poder ser fiscalizadas, y por tanto exista alta evasión. O alternativamente, ante la realidad institucional, simplemente ni si quiera se plantee una agenda de reforma por ser poco realista.

3. Antecedentes cuantitativos

- **En las últimas décadas ha habido un aumento importante en los ingresos tributarios de los países de América Latina.**
 - 1990-2010: Carga tributaria promedio pasó de 13,9% del PIB a 19,4% del PIB.
- **Los ingresos tributarios de América Latina son sustancialmente menores que los de los países de la OECD.**
 - 2010: 19,4% del PIB en promedio versus 33,8% del PIB en promedio en la OECD.
- **Los impuestos indirectos tienen un alto peso relativo en América Latina.**
 - 2010: Impuestos indirectos en promedio representan el 52% de los ingresos tributarios, versus el 32% en la OECD.
- **Varios países de América Latina cuentan con importantes fuentes no tributarias de financiamiento fiscal, asociadas a recursos naturales.**
 - Los ingresos corrientes no tributarios representan en promedio un 20% de los ingresos fiscales totales, con países donde superan el 50%.
- **La combinación de alta evasión y elusión genera que los países de América Latina dejen de recolectar un porcentaje significativo de su recaudación potencial.**
 - Evasión de IVA mayor a 20% en todos los países (salvo Chile); en varios es mayor a 30%.

3. Antecedentes cuantitativos

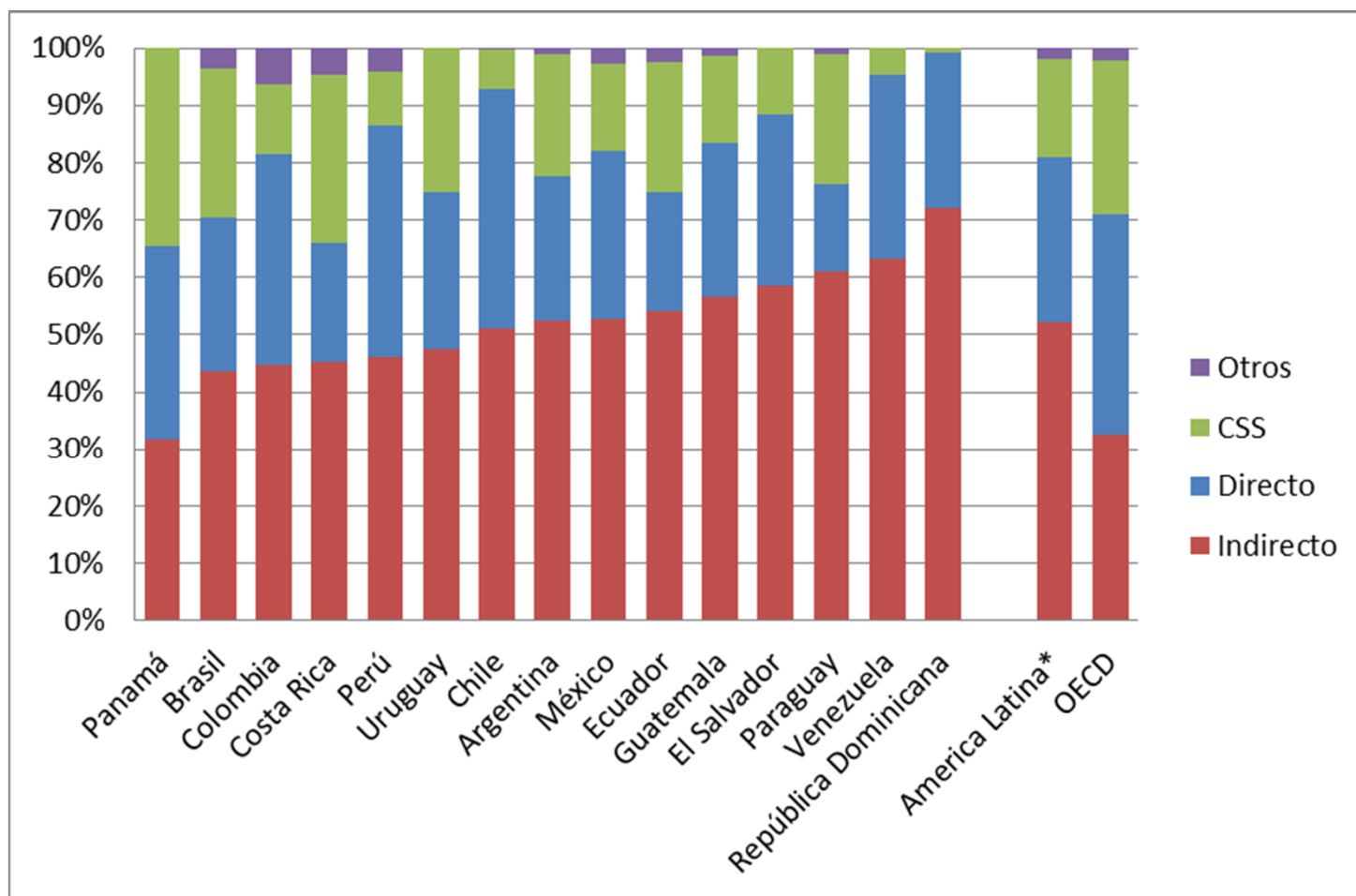
Ingresos Tributarios Totales como porcentaje del PIB
(Incluidas contribuciones a la seguridad social)



*América Latina considera el promedio simple de la muestra de países considerados en el gráfico
Fuente: Elaboración propia en base a datos Revenue Statistics in Latin America – OECD.

3. Antecedentes cuantitativos

Composición de Ingresos Tributarios 2010



*América Latina considera el promedio simple de la muestra de países considerados en el gráfico
Fuente: Elaboración propia en base a datos Revenue Statistics in Latin America – OECD.

3. Antecedentes cuantitativos

Tasas estimadas de incumplimiento tributario en el Impuesto al Valor Agregado (IVA)

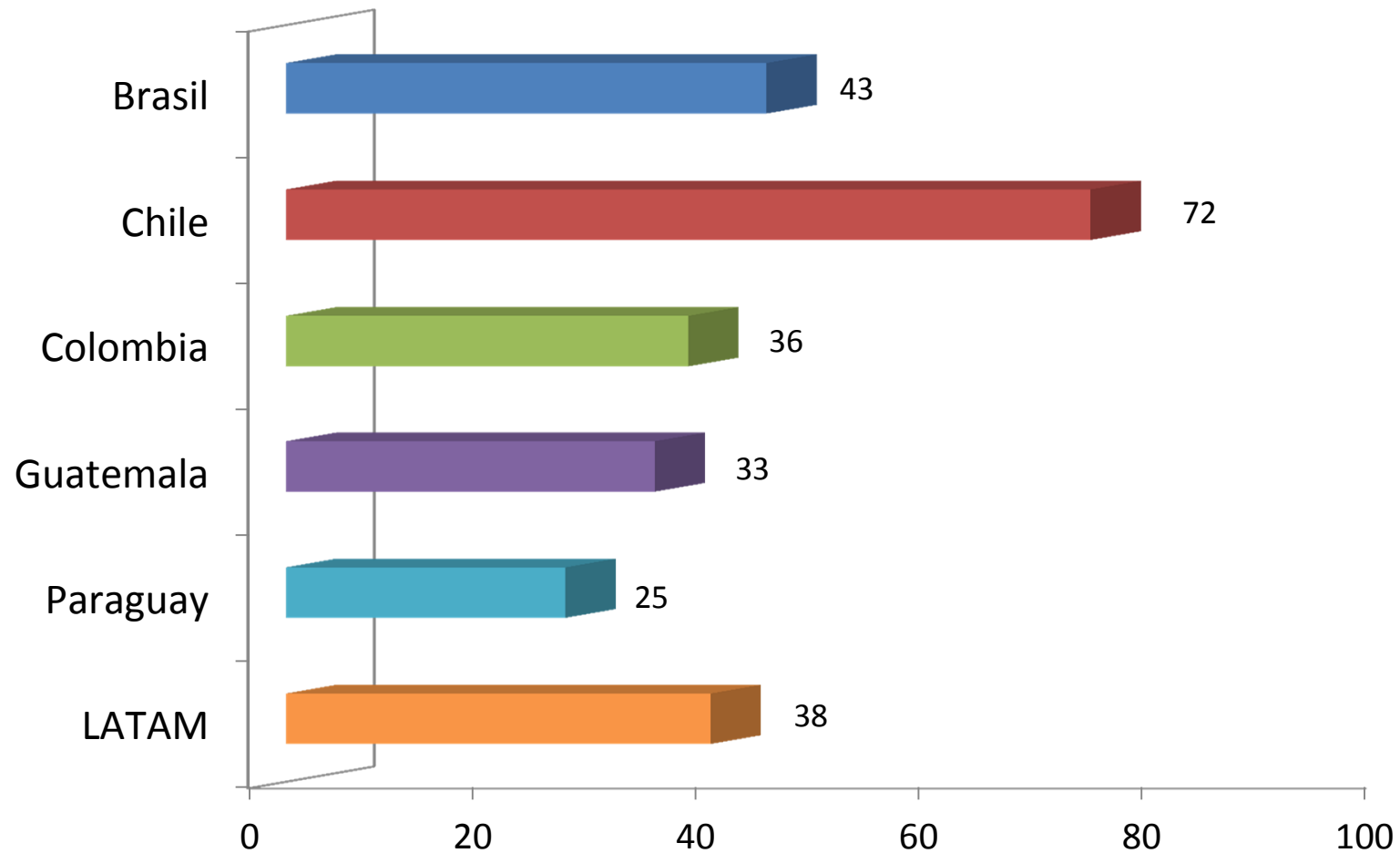
	Año	Tasa de evasión estimada IVA
Argentina	2006	21,2
Bolivia	2004	29,0
Chile	2005	11,0
Costa Rica	2002	28,7
Colombia	2006	23,5
Ecuador	2005	31,8
El Salvador	2006	27,8
Guatemala	2006	37,5
México	2006	20,0
Nicaragua	2006	38,1
Panamá	2006	33,8
Perú	2006	37,7
Rep. Dominicana	2006	31,2
Uruguay	2006	26,3

Fuente: Gómez-Sabaini y Jimenez (2011).

4. Antecedentes cualitativos

- Las condiciones de gobernabilidad, eficiencia estatal, corrupción, así como el marco institucional y legal del país, entre otros, juegan un importante rol a la hora de analizar la economía política de un posible acuerdo fiscal.
- También es importante la percepción de los actores participantes y de la opinión pública sobre estas condiciones, en especial, la llamada “moral tributaria”.
- Analizamos indicadores internacionales para la región en algunas materias (Banco Mundial, Transparency), así como mediciones comparables de opinión pública (LAPOP) .

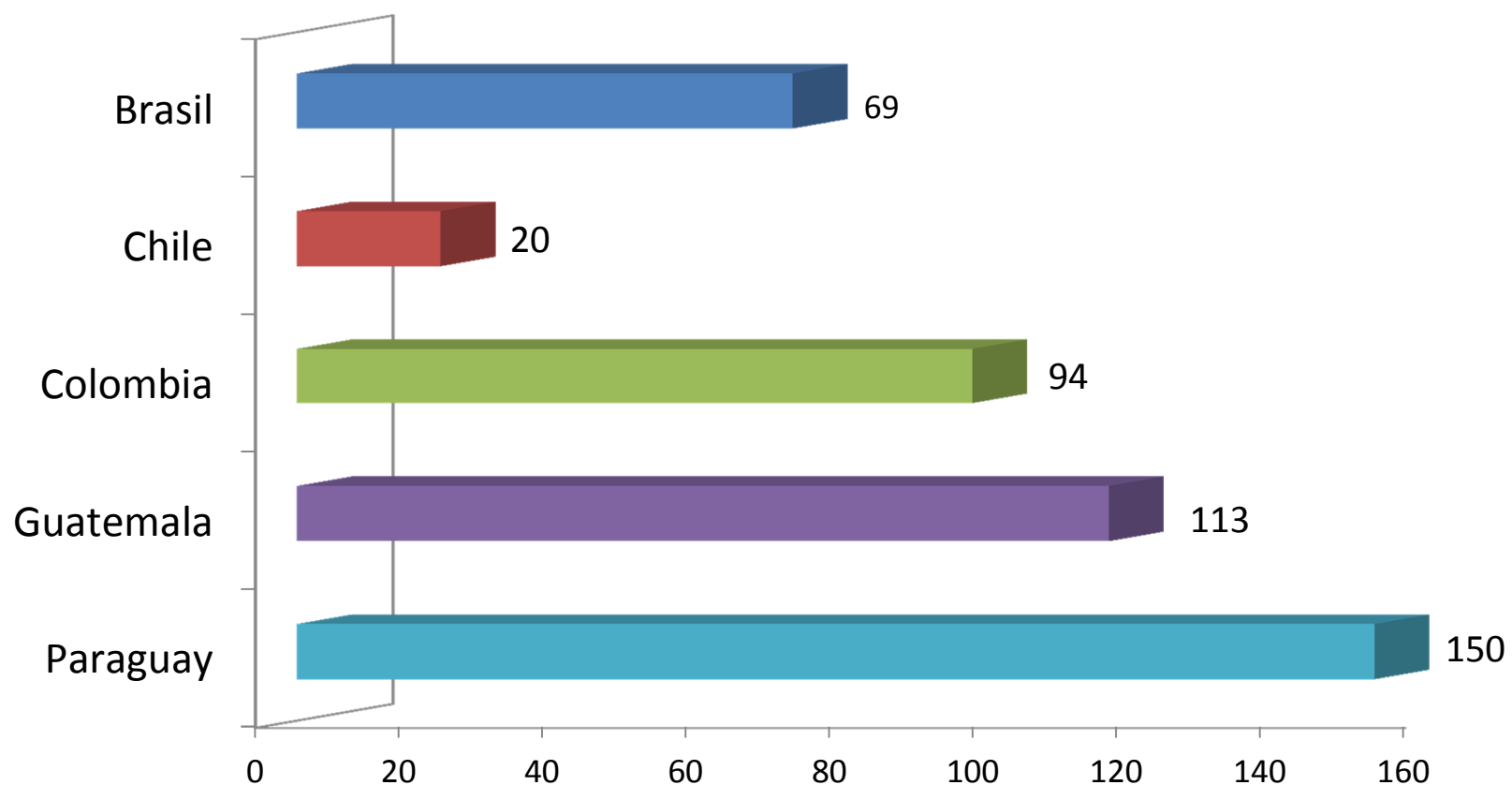
Índice de percepción de corrupción 2012 (puntaje)*



*La escala va de 0-100, donde 0 significa que un país es percibido como altamente corrupto y 100 significa que un país es percibido como nada corrupto.

Fuente: Transparencia Internacional (2012).

Índice de percepción de corrupción 2012 (posición en ranking)*



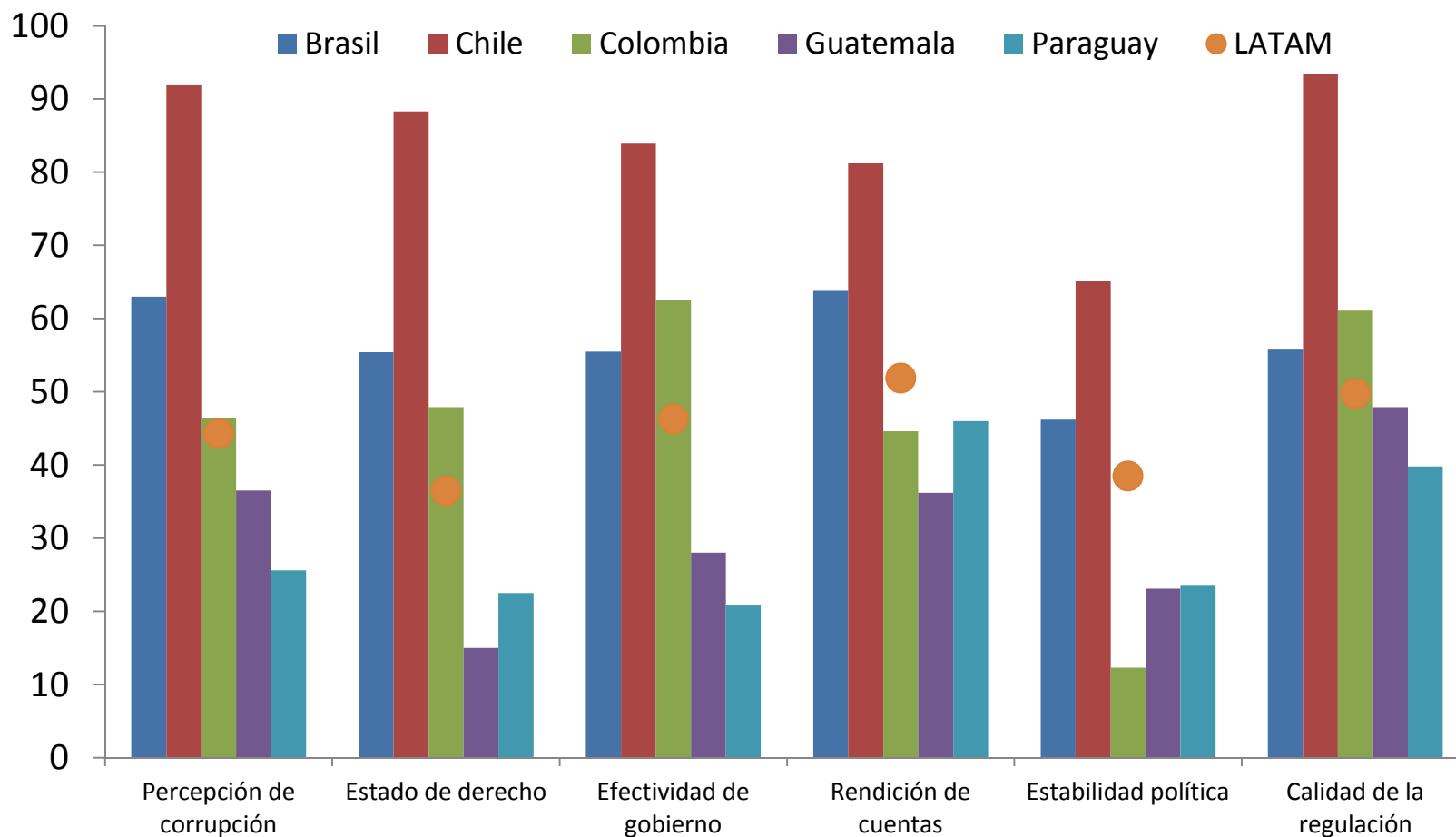
*La posición de un país en el ranking indica su posición relativa a otros países o territorios incluidos en el índice. El índice de 2012 incluye a 176 países y territorios.

Fuente: Transparencia Internacional (2012)

Dimensiones de gobernabilidad (Banco Mundial)

		Fuentes	Aspectos considerados en la evaluación
1.	Percepción de Corrupción	13	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de pagos adicionales para obtener contratos, licencias y permisos, controles de precios y a la producción, requerimientos de especial atención por parte de las instituciones encargadas de brindar seguridad y justicia.
2.	Estado de Derecho	16	<ul style="list-style-type: none"> Respeto a la propiedad, costos asociados al crimen, efectividad del sistema judicial, aceptación de la normativa vigente, su aplicación y confianza en las decisiones de los tribunales y aparatos de justicia.
3.	Efectividad de Gobierno	10	<ul style="list-style-type: none"> Respeto a la diversidad, representatividad del gobierno, y transparencia en el manejo del presupuesto, llevando un adecuado control de cuentas y registro de los gastos hechos por las dependencias de gobierno.
4.	Rendición de Cuentas	16	<ul style="list-style-type: none"> Libertades individuales, transparencia electoral, libertad de prensa, participación e integración social y política, transferencia ordenada de poder, concesión de intereses y rendición de cuentas por los funcionarios públicos.
5.	Estabilidad Política	7	<ul style="list-style-type: none"> Inusitadas demostraciones de violencia, malestar social en relación al papel de las instituciones de seguridad y justicia, y existencia de contiendas armadas entre la población y costos incurridos por los negocios derivados de la criminalidad.
6.	Calidad de la Regulación	9	<ul style="list-style-type: none"> Estabilidad en las normas que rigen la facilidad de iniciar negocios, los costos asociados, la igualdad entre nacionales y extranjeros y la protección a la propiedad; así como la certeza de inversionistas en la legislación.

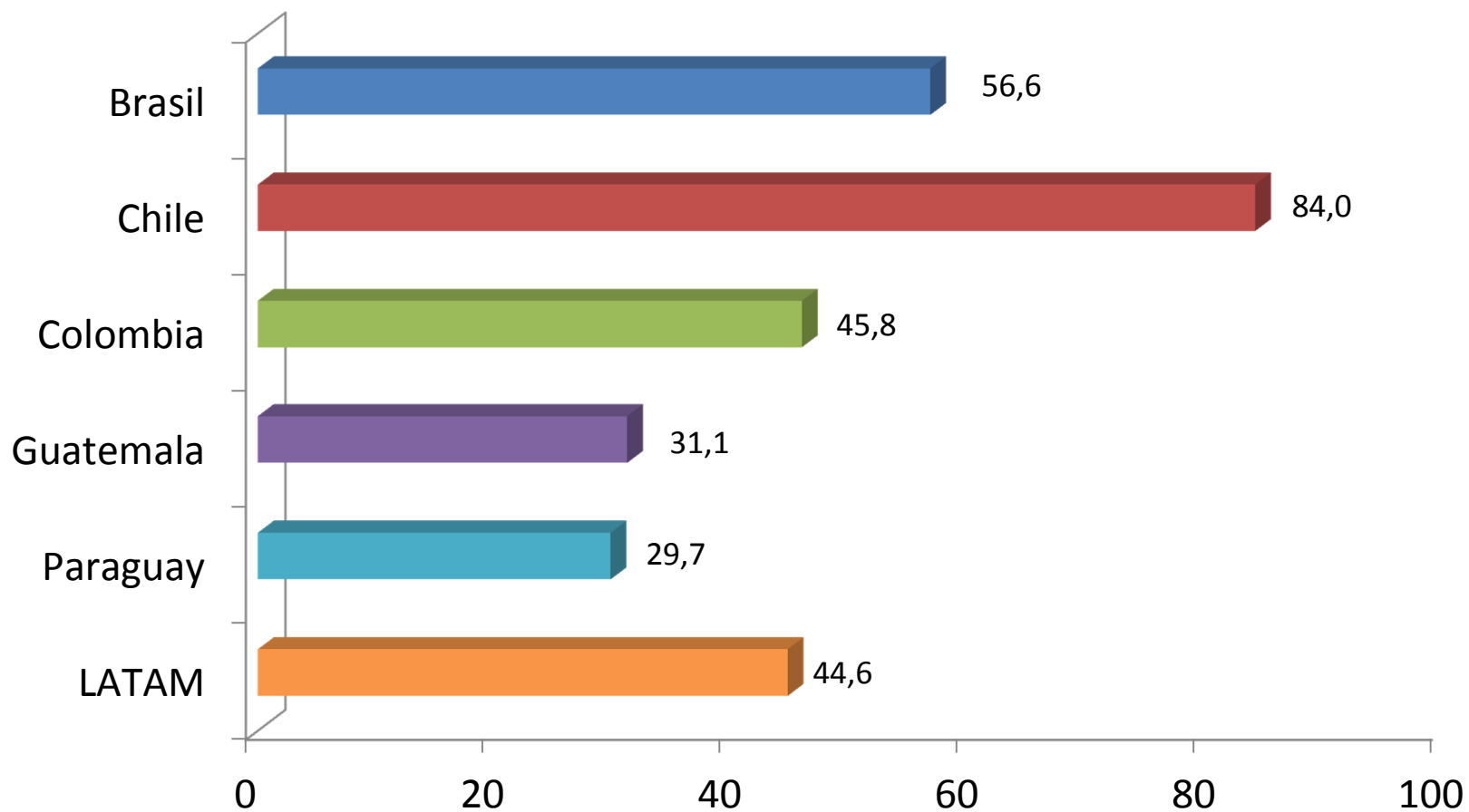
Dimensiones de gobernabilidad 2011 (%)*



*Los rangos percentiles indican el porcentaje de países alrededor del mundo que están en una posición del ranking más baja que el país indicado, de esta forma valores más altos indican mejores puntajes de gobernabilidad.

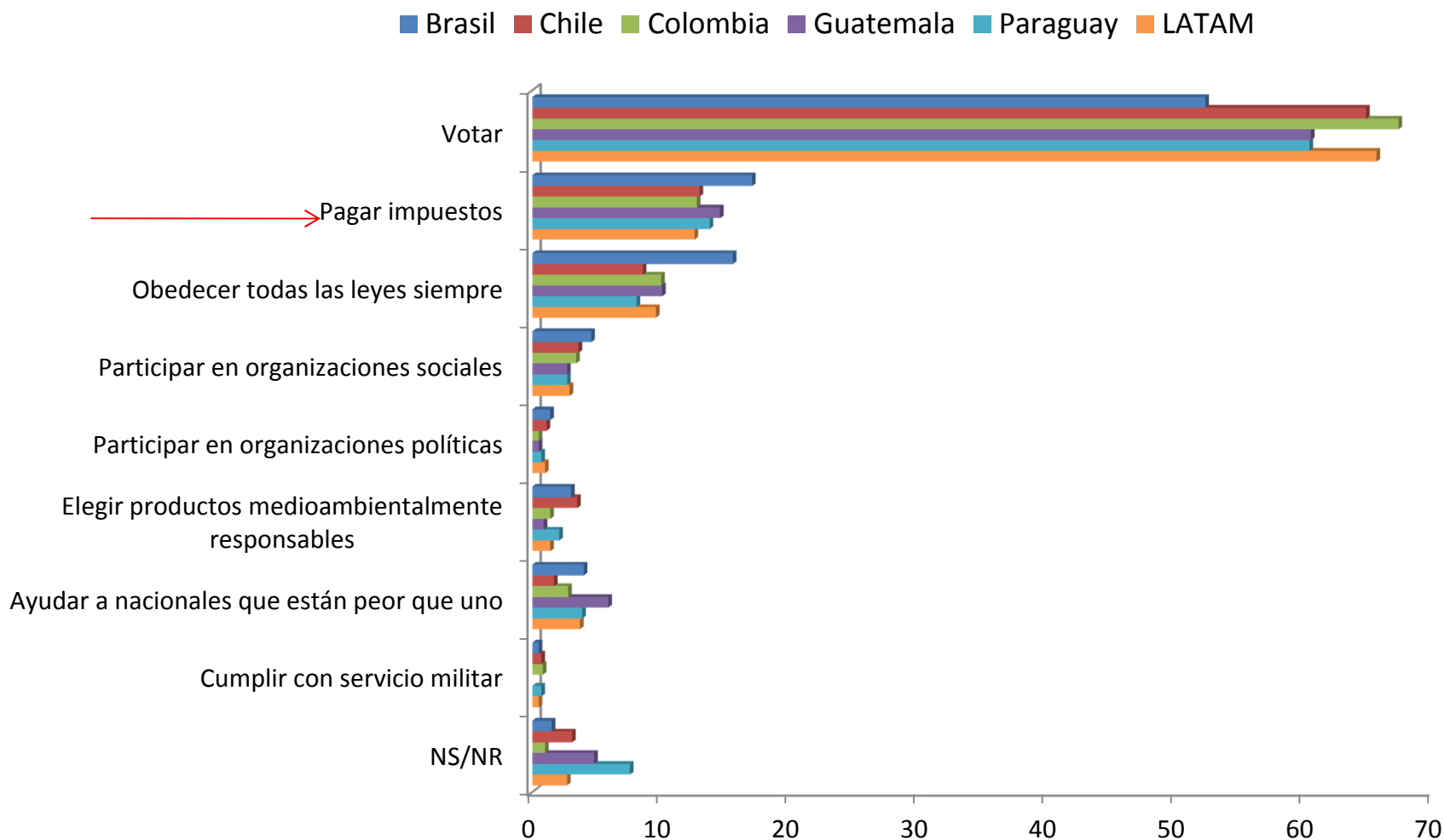
Fuente: Banco Mundial (2011).

Índice de gobernabilidad democrática (2011)*



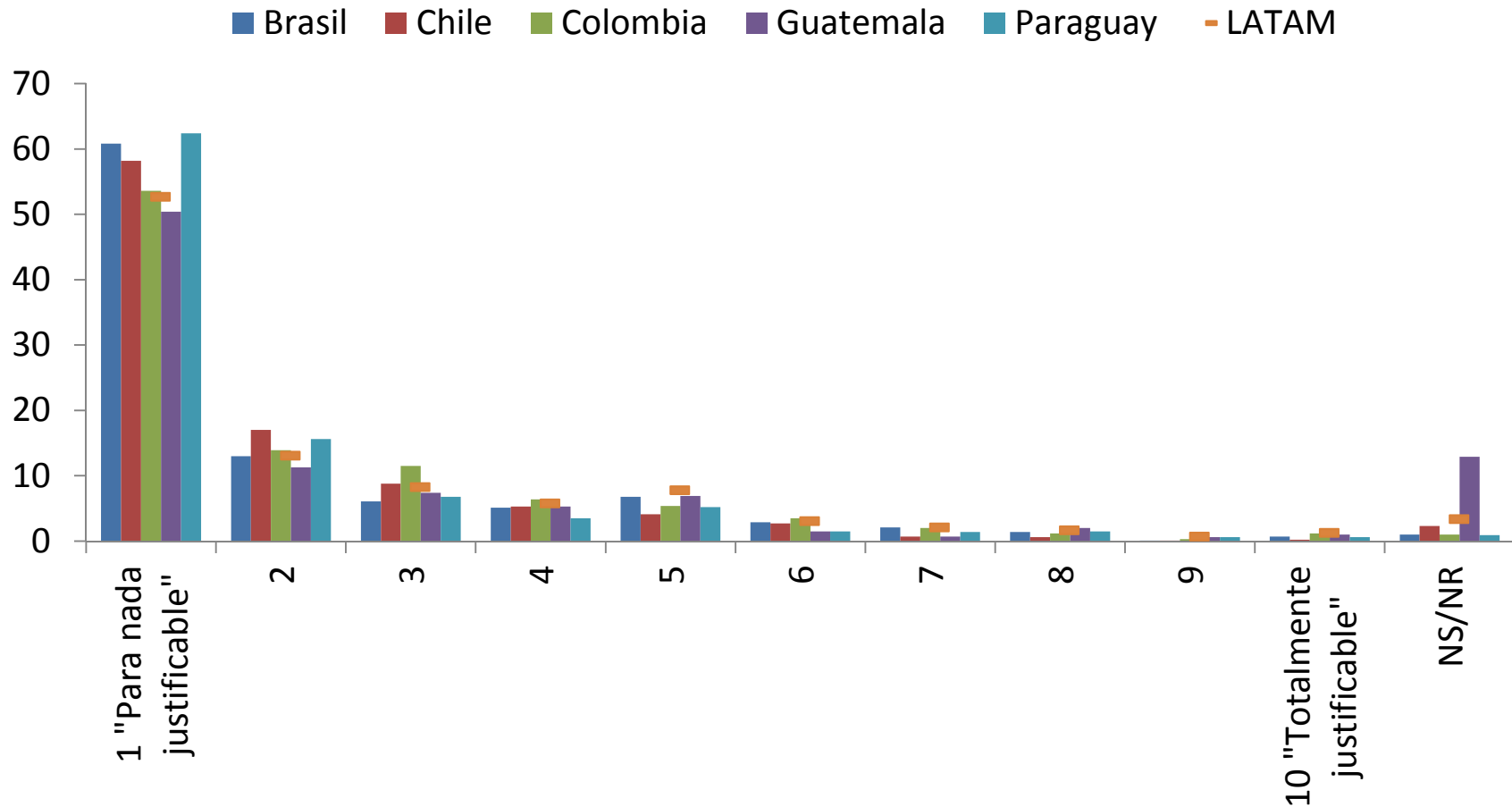
*Promedio 6 indicadores de gobernabilidad
Fuente: Banco Mundial (2011).

¿Cuáles de las siguientes cosas cree Ud. que una persona no puede dejar de hacer si quiere ser considerado ciudadano? 2011 (% primera mención)



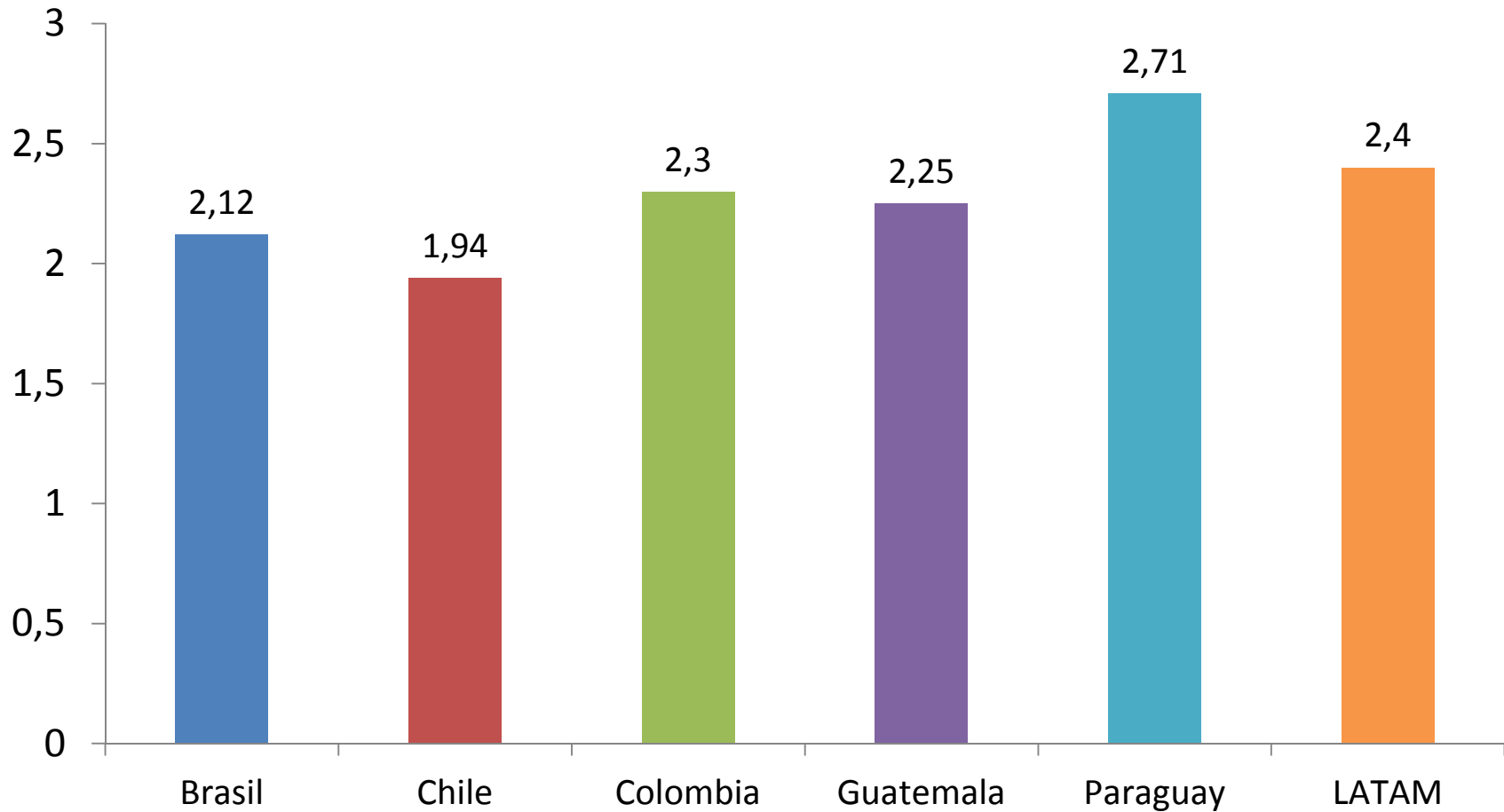
Fuente: Latinobarómetro (2011).

En una escala de 1 a 10, donde 1 es “para nada justificable” y 10 es “totalmente justificable” ¿Cuán justificable cree ud. que es evadir impuestos? 2011 (%)



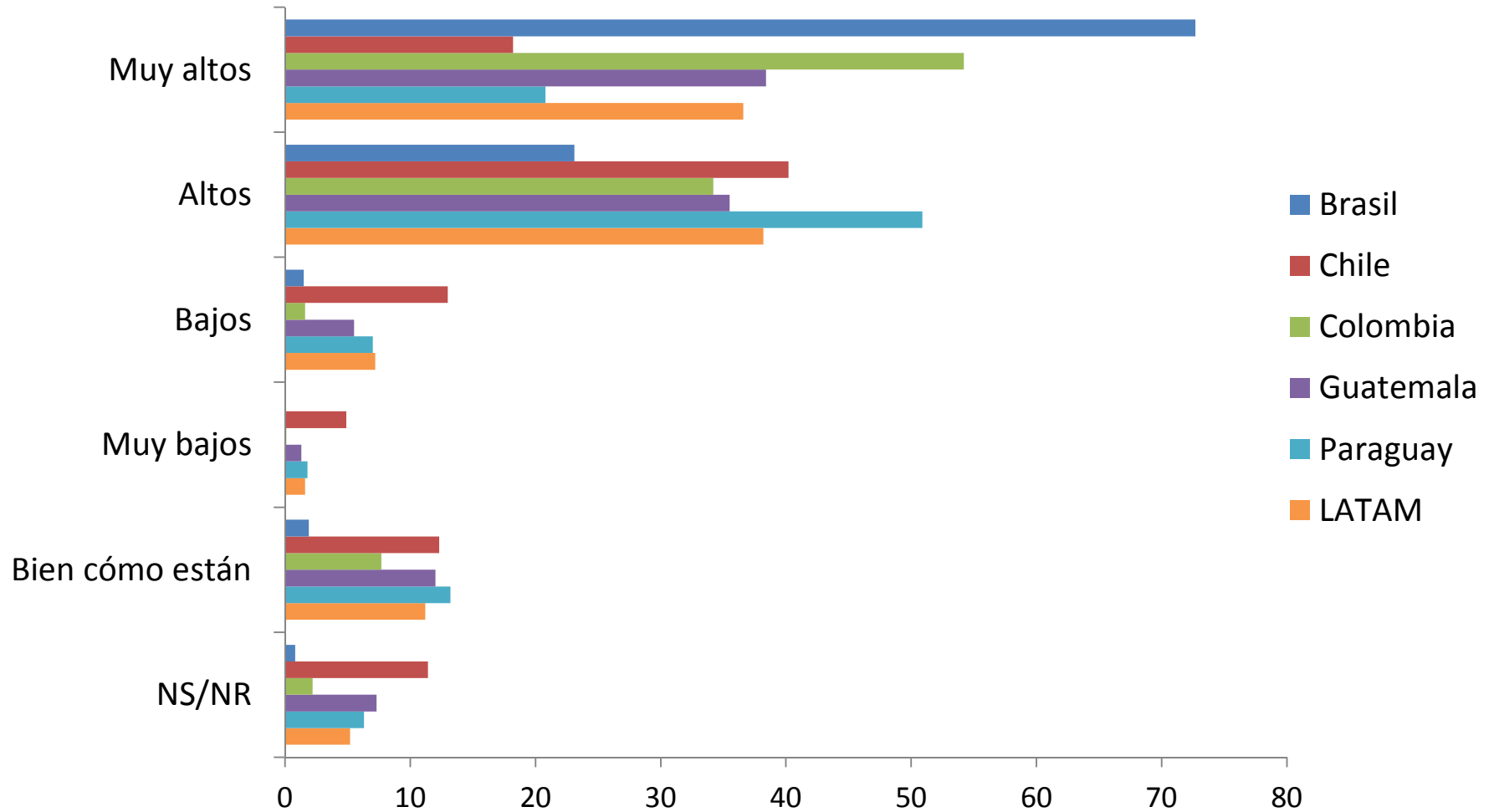
Fuente: Latinobarómetro (2011).

En una escala de 1 a 10, donde 1 es “para nada justificable” y 10 es “totalmente justificable” ¿Cuán justificable cree ud. que es evadir impuestos? 2011 (%)
Promedio país



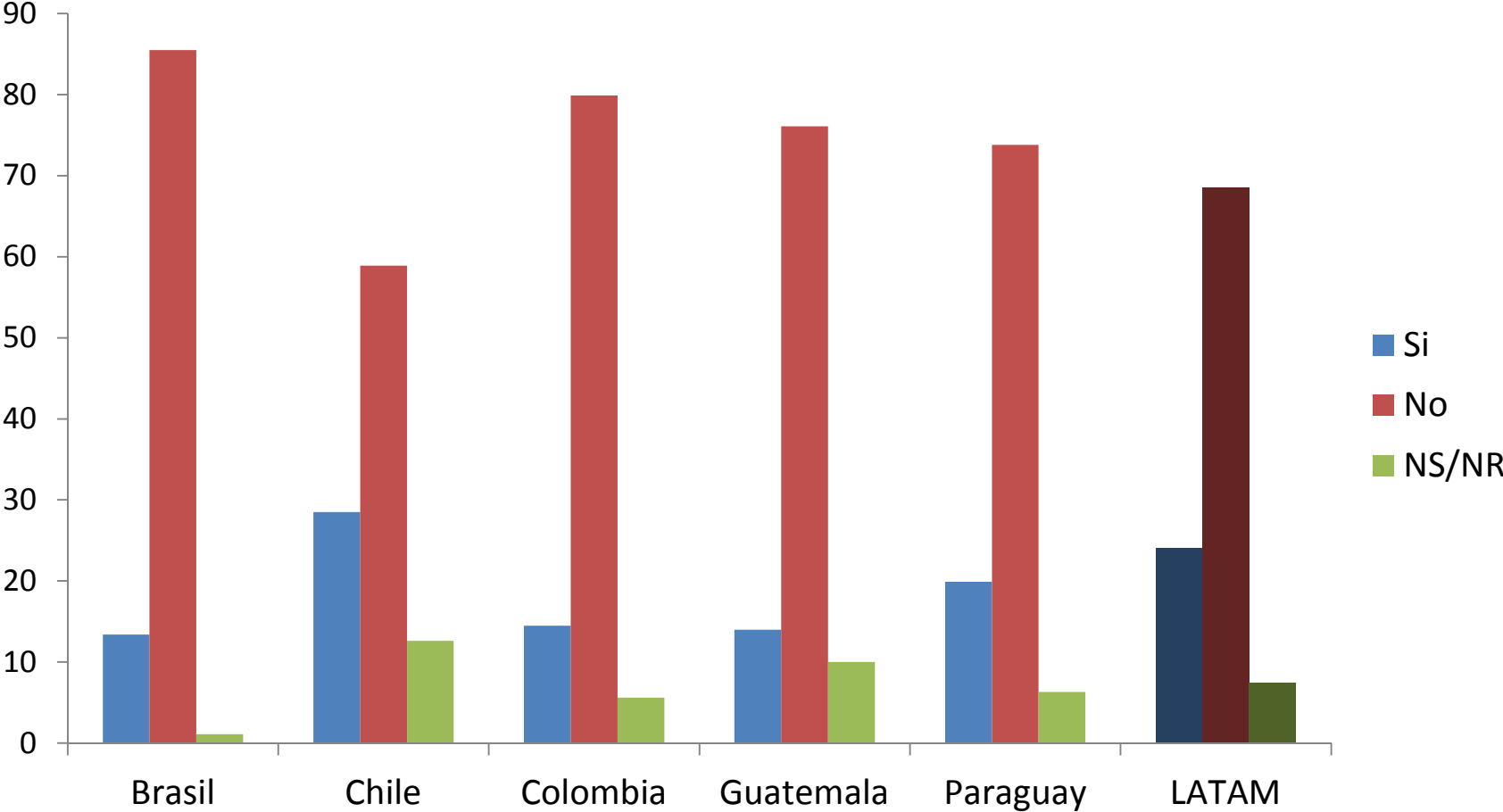
Fuente: Latinobarómetro (2011).

Niveles de impuestos pagados en el país, 2011 (%)



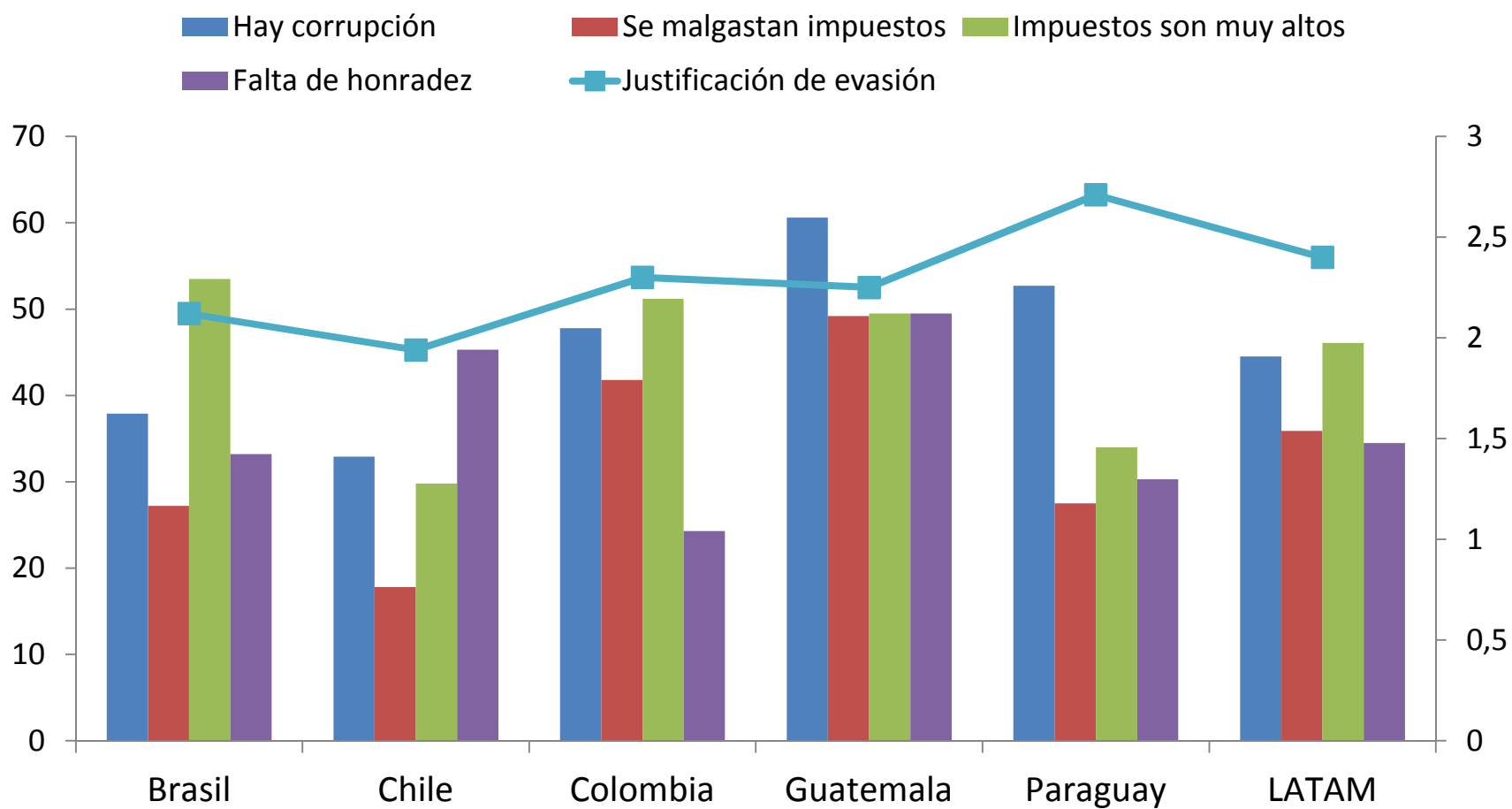
Fuente: Latinobarómetro (2011).

Confianza en que Estado gastará bien dinero proveniente de impuestos, 2011 (%)



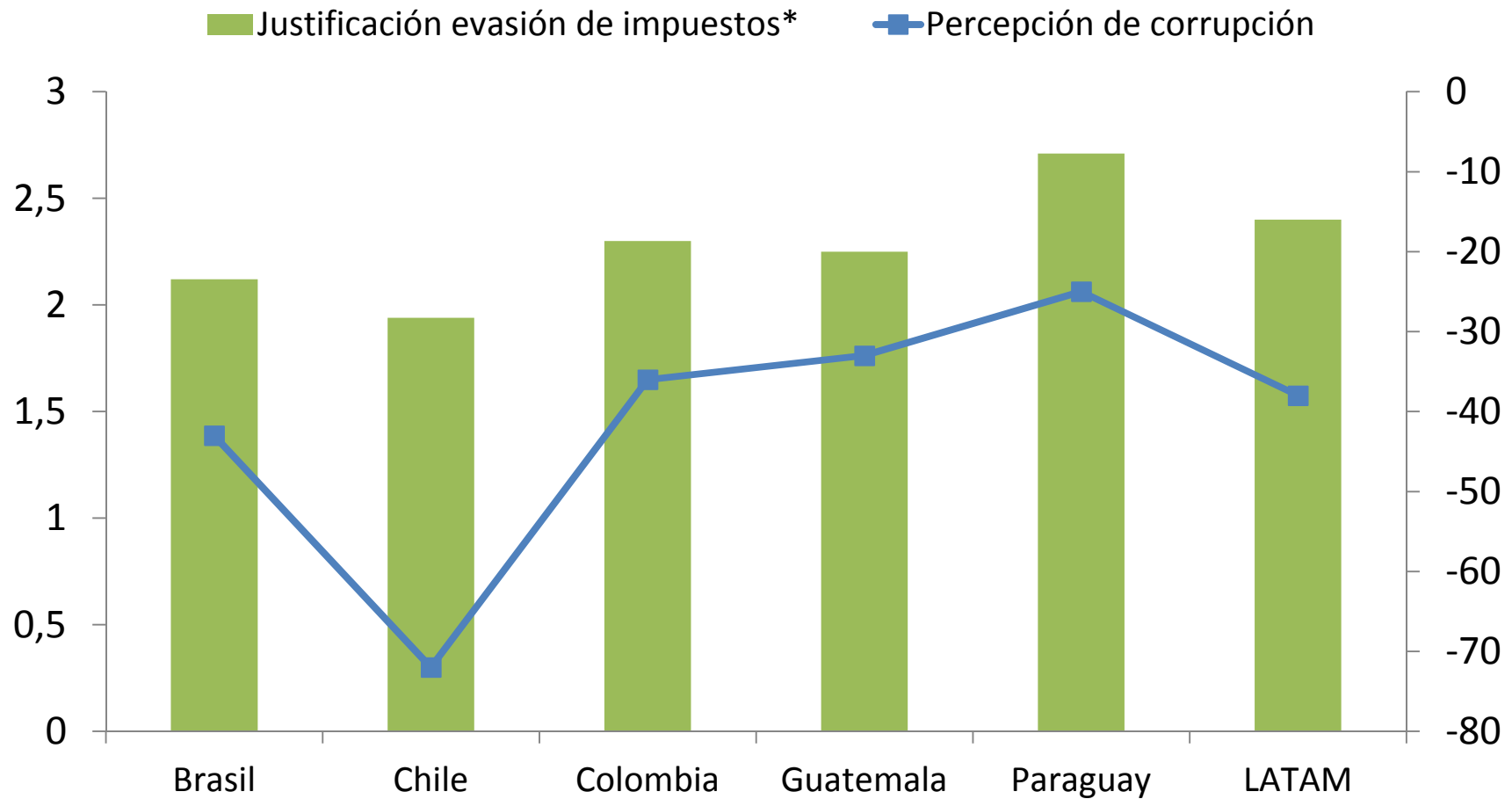
Fuente: Latinobarómetro (2011).

Razones para no pagar impuestos y justificación de evasión



Fuente: Latinobarómetro (2011).

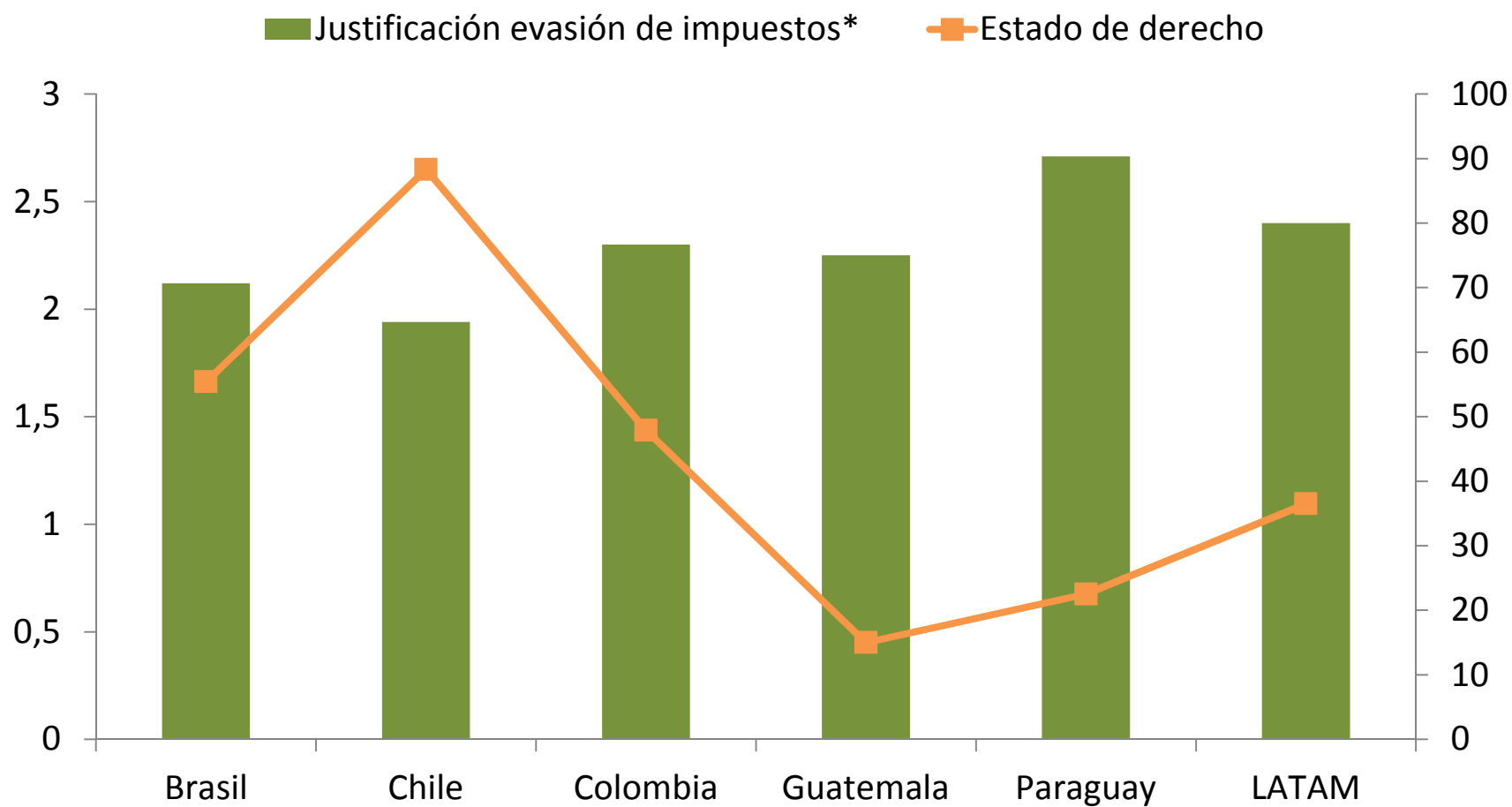
Evasión de impuestos y corrupción



*Promedio de cada país en auto-posicionamiento de escala 1 a 10, dónde 1 es “para nada justificable” evadir impuestos y 10 “totalmente justificable” evadir impuestos (Latinobarómetro, 2011).

**Basado en Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (2012). Mientras más cercano a 0 mayor será la percepción de corrupción en cada país.

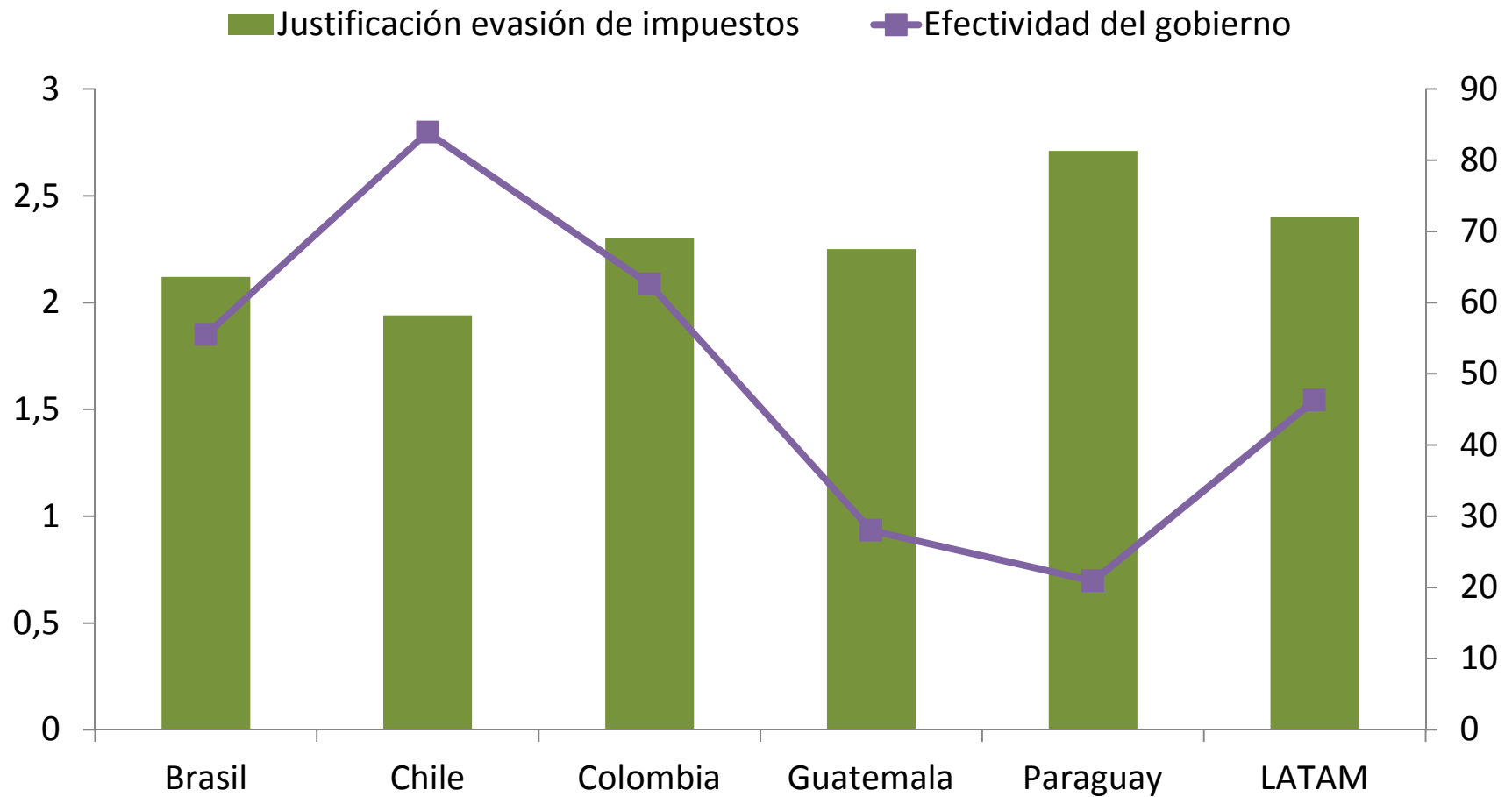
Evasión de impuestos y Estado de derecho



*Promedio de cada país en auto-posicionamiento de escala 1 a 10, dónde 1 es “para nada justificable” evadir impuestos y 10 “totalmente justificable” evadir impuestos.

Fuente: Latinobarómetro (2011) y Banco Mundial (2012).

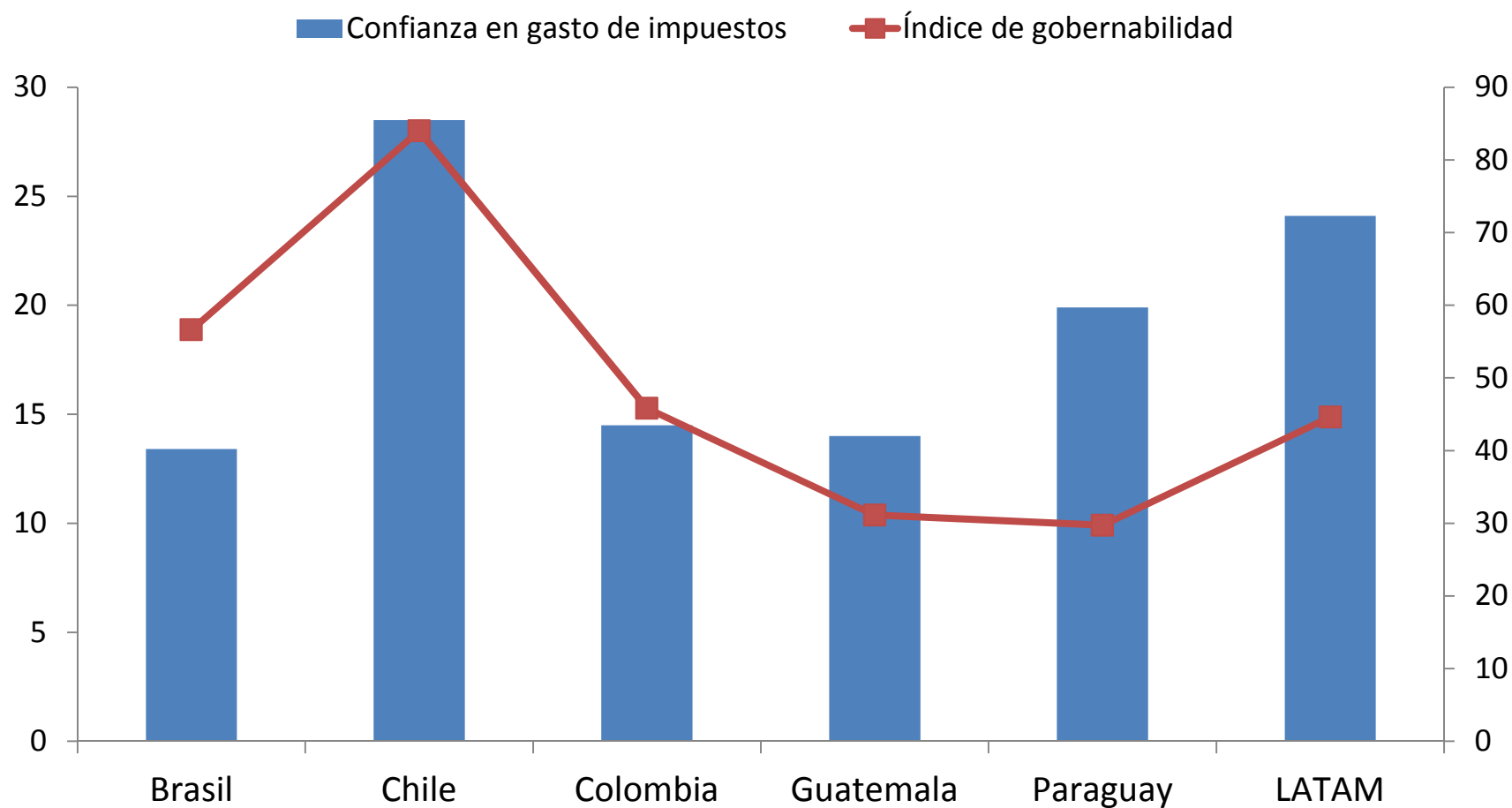
Evasión de impuestos y efectividad del gobierno



*Promedio de cada país en auto-posicionamiento de escala 1 a 10, dónde 1 es "para nada justificable" evadir impuestos y 10 "totalmente justificable" evadir impuestos.

Fuente: Latinobarómetro (2011) y Banco Mundial (2012).

Confianza en gasto de impuestos* e índice de gobernabilidad



*Porcentaje de personas que sí confía en que estado está gastando de buena manera el dinero recibido de los impuestos.
Fuente: Latinobarómetro (2011) y Banco Mundial (2011).

Podere legislativos presidentes*

	Decreto	Presupuesto	Subtotal poderes de acción	Veto	Veto parcial	Iniciativa exclusiva	Subtotal poderes de reacción	Poderes de plebiscito	Total poderes legislativos
Brasil	1,00	0,91	0,96	0,15	0,15	0,67	0,38	0,00	0,60
Chile	0,33	0,73	0,50	0,85	0,85	0,67	0,77	1,00	0,68
Colombia	0,67	0,64	0,66	0,31	0,31	0,67	0,46	1,00	0,57
Guatemala	0,33	0,18	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,31
Paraguay	0,00	0,64	0,27	0,23	0,23	0,00	0,13	0,00	0,20

*Valores normalizados en una escala de 0 a 1. Valores cercanos a 0 indican bajo poder presidencial, valores cercanos a 1 indican altos poderes.

Fuente: Payne (2006a).

Iniciativas legislativas

	Iniciativa de fijar impuestos	Iniciativa en materias presupuestarias
Brasil	Exclusiva ejecutivo (Art. 61 Constitución)	Exclusiva ejecutivo (Art. 84 Constitución)
Chile	Exclusiva ejecutivo (Art. 65 Constitución)	Exclusiva ejecutivo (Art. 65 Constitución)
Colombia	Exclusiva ejecutivo (Art. 154 Constitución)	Ejecutivo (Art. 200 Constitución)
Guatemala	Legislativo (Art. 171 Constitución)	Ejecutivo (Art. 183 Constitución)
Paraguay	Legislativo (Art. 202 Constitución)	Ejecutivo (Art. 238 Constitución) y Legislativo (Art. 202 Constitución)

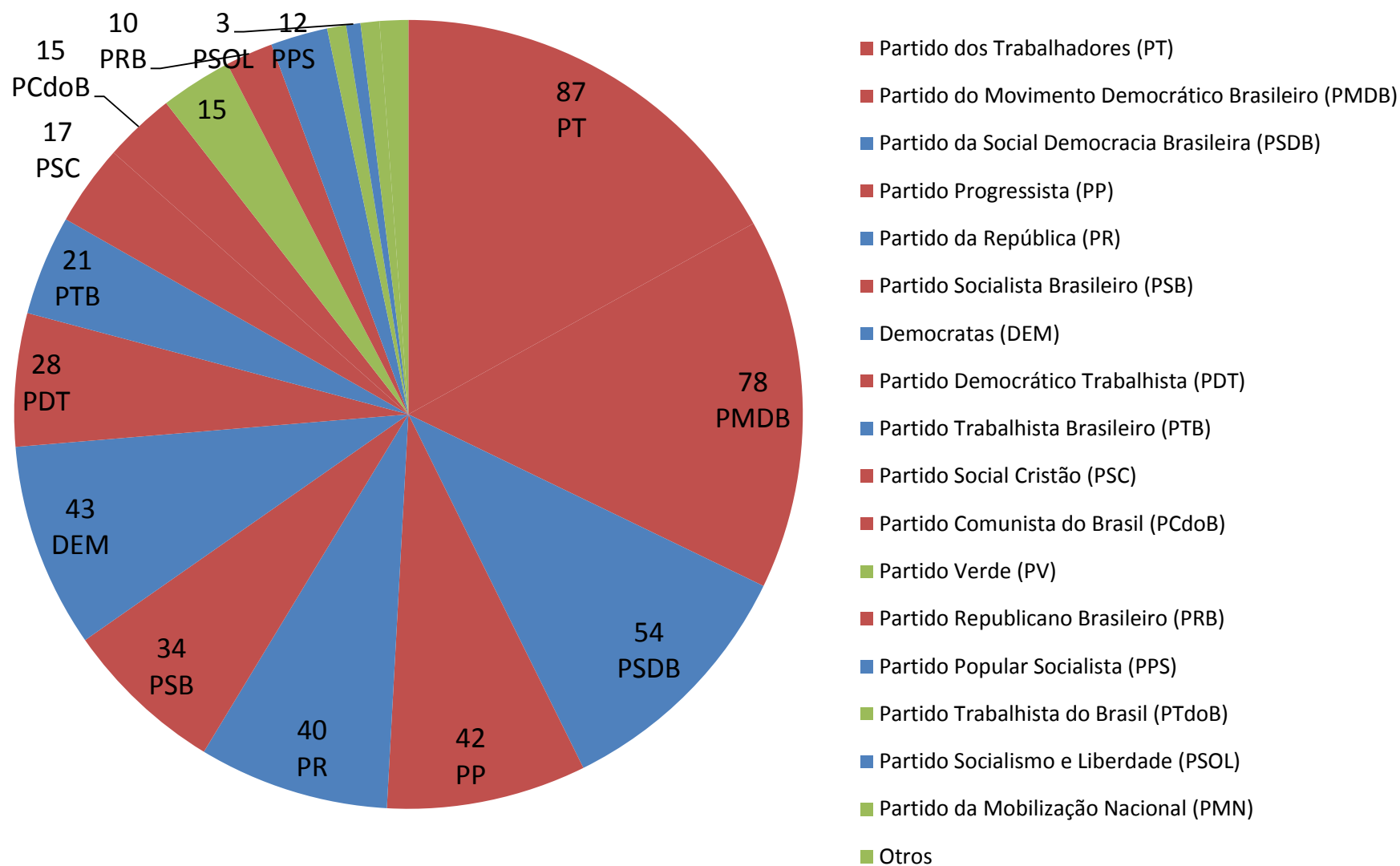
Fuente: Political Database of the Americas (2012).

Veto presidencial

	Plazo	Quorum requerido para anular veto
Brasil (Art. 66)	15 días siguientes a recepción de proyecto. Dentro de 48 horas debe informar a pdte. Senado motivos de veto.	Mayoría absoluta de congresistas presentes
Chile (Art. 69, 70 y 72)	30 días después de recepción de proyecto	2/3 de todos los congresistas presentes
Colombia (Art. 165, 166 y 168)	Proyecto hasta 20 art. 6 días; 21-50 art. 10 días y más de 50 art. 20 días	Mayoría absoluta de congresistas presentes
Guatemala* (Art. 178 y 179)	15 días siguientes a recepción de proyecto	2/3 de todos los congresistas
Paraguay (Art. 205 y 208)	Proyecto hasta 10 art. 6 días hábiles y más de 20 art. 12 días hábiles	Mayoría absoluta de congresistas presentes

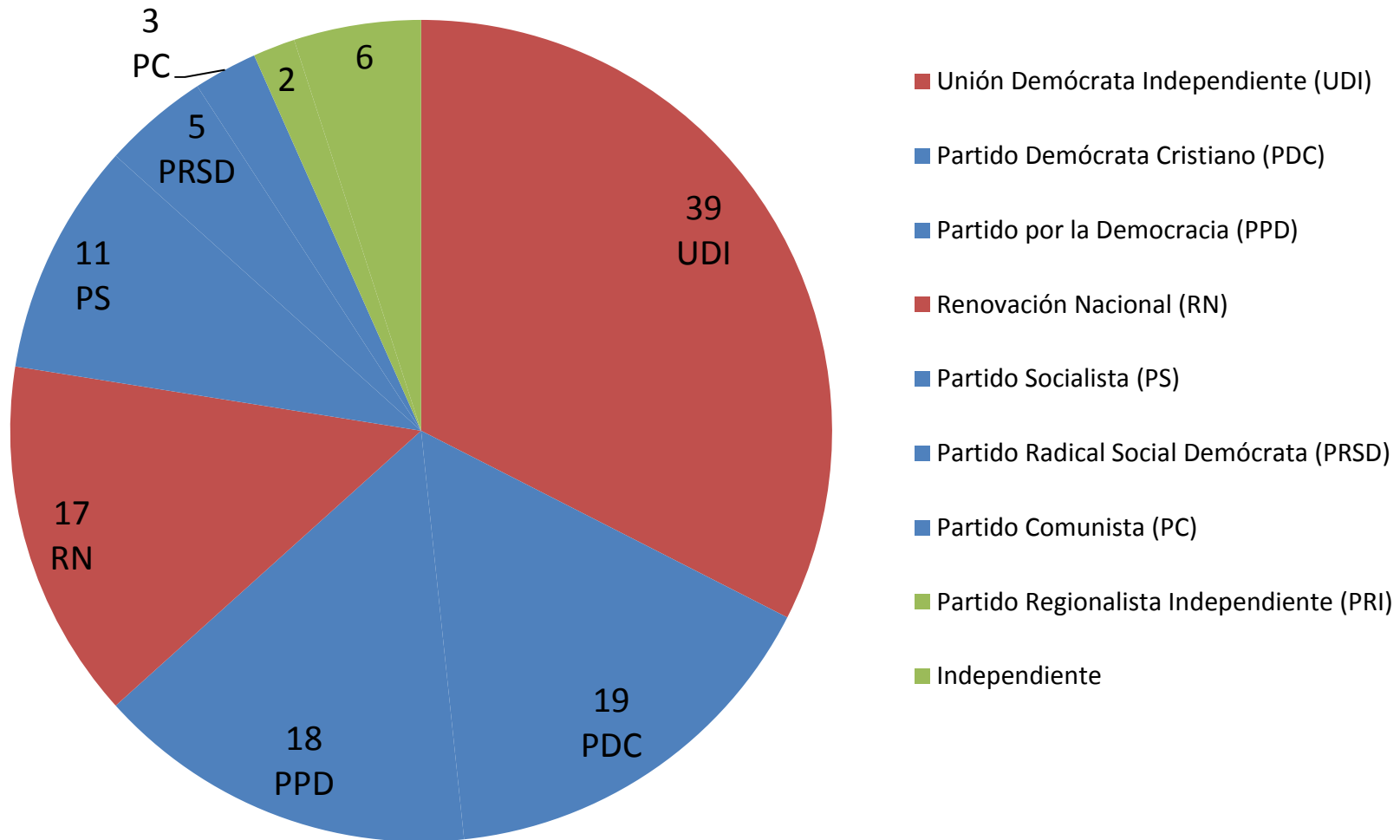
*La constitución de Guatemala no considera el veto parcial de proyectos de ley por parte del ejecutivo.
Fuente: Political Database of the Americas (2012) y Payne (2006a).

Brasil [Cámara de diputados]



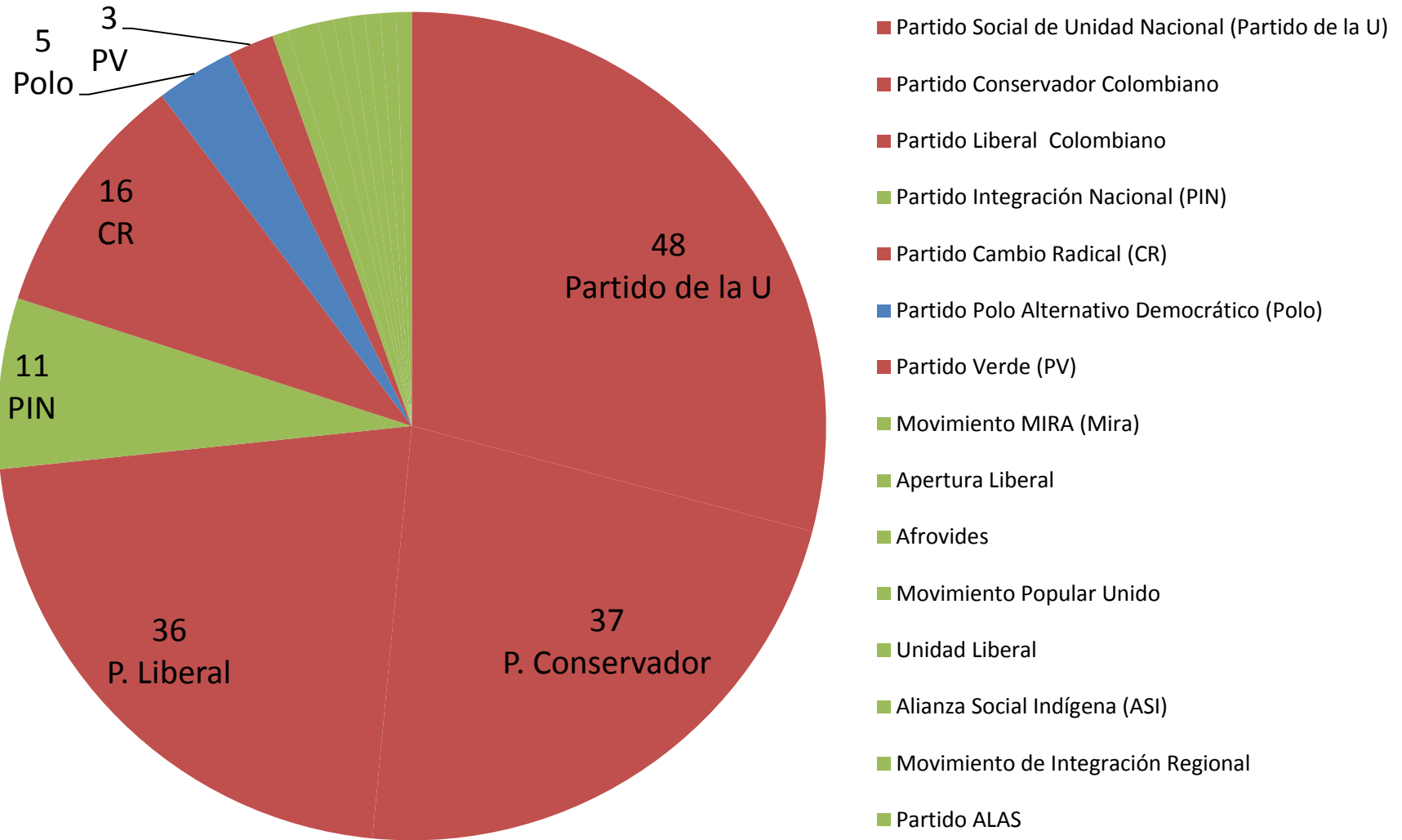
Fuente: Inter - Parliamentary Union (2012).

Chile [Cámara de Diputados]



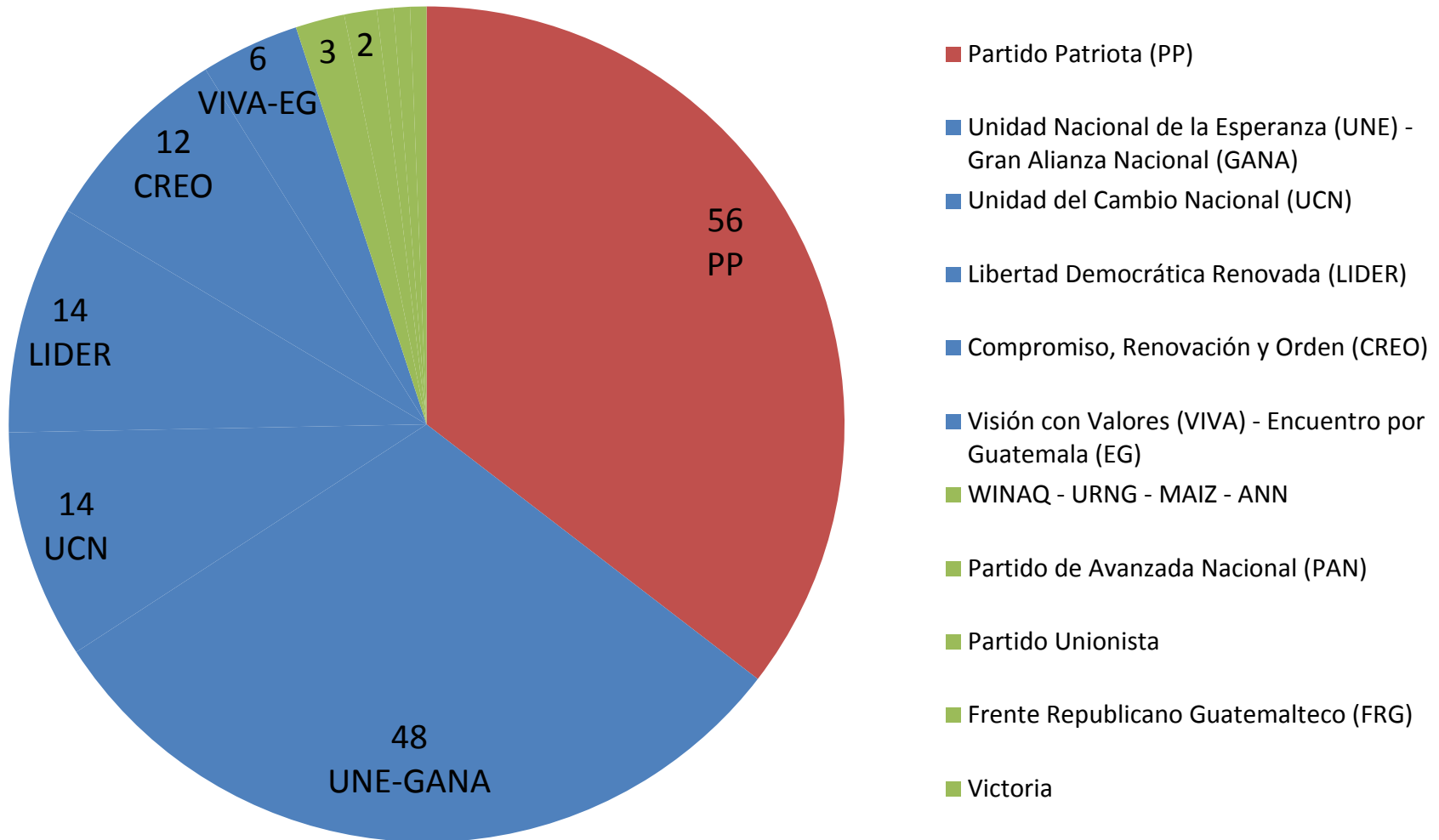
Fuente: Inter - Parliamentary Union (2012).

Colombia [Cámara de representantes]



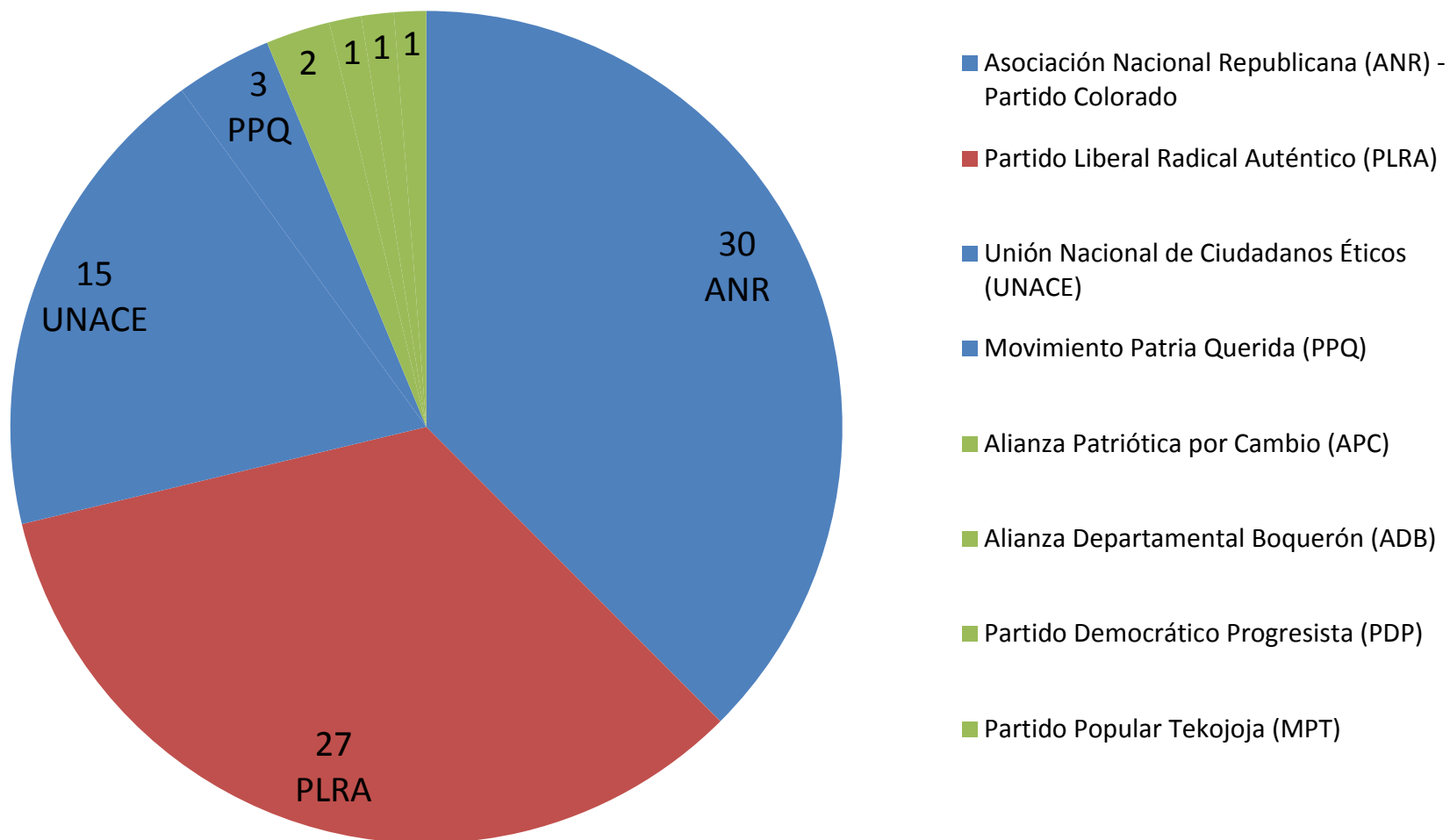
Fuente: Inter - Parliamentary Union (2012).

Guatemala [Congreso de la República]



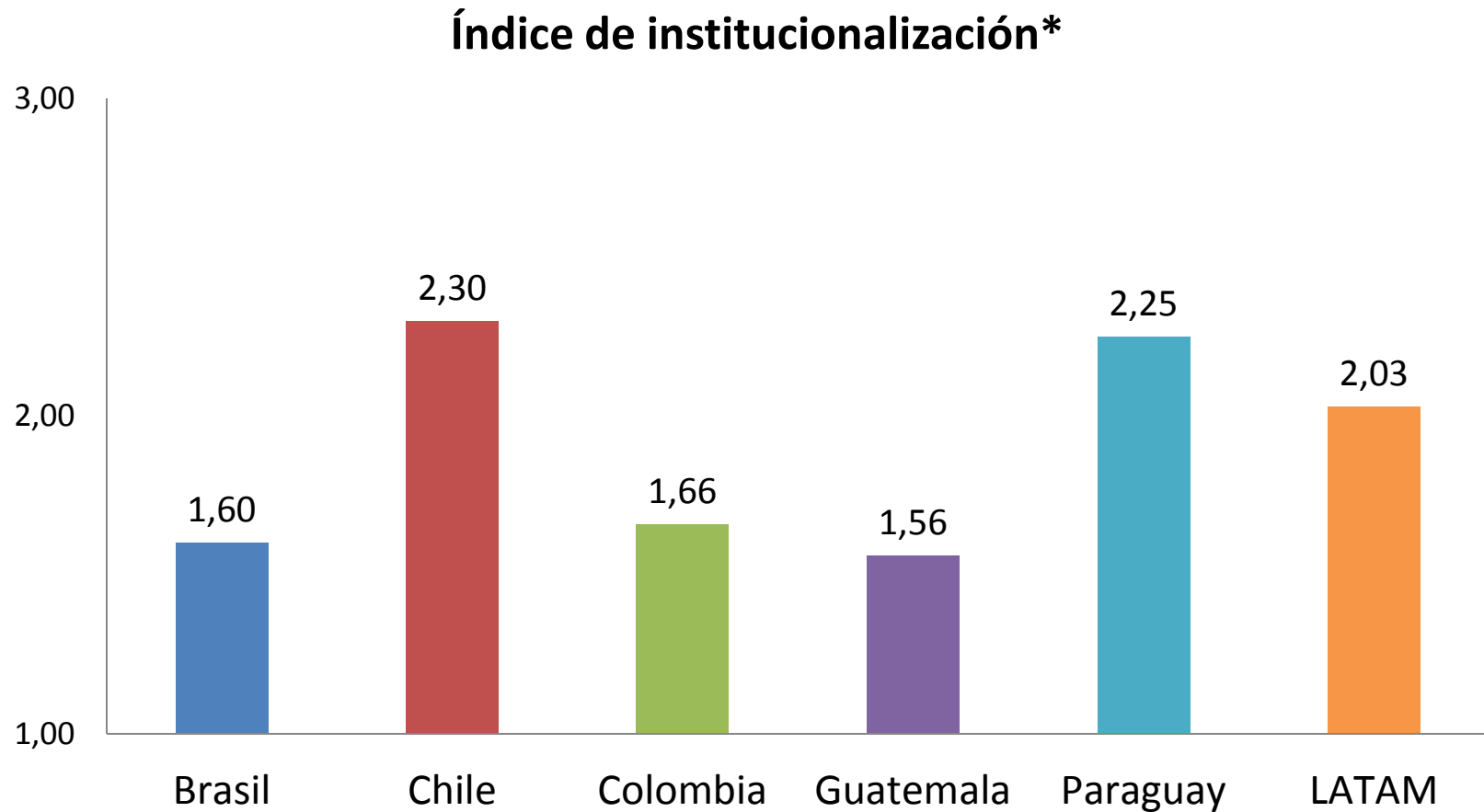
Fuente: Inter - Parliamentary Union (2012).

Paraguay [Cámara de Diputados]



Fuente: Inter - Parliamentary Union (2012).

Institucionalización sistema de partidos

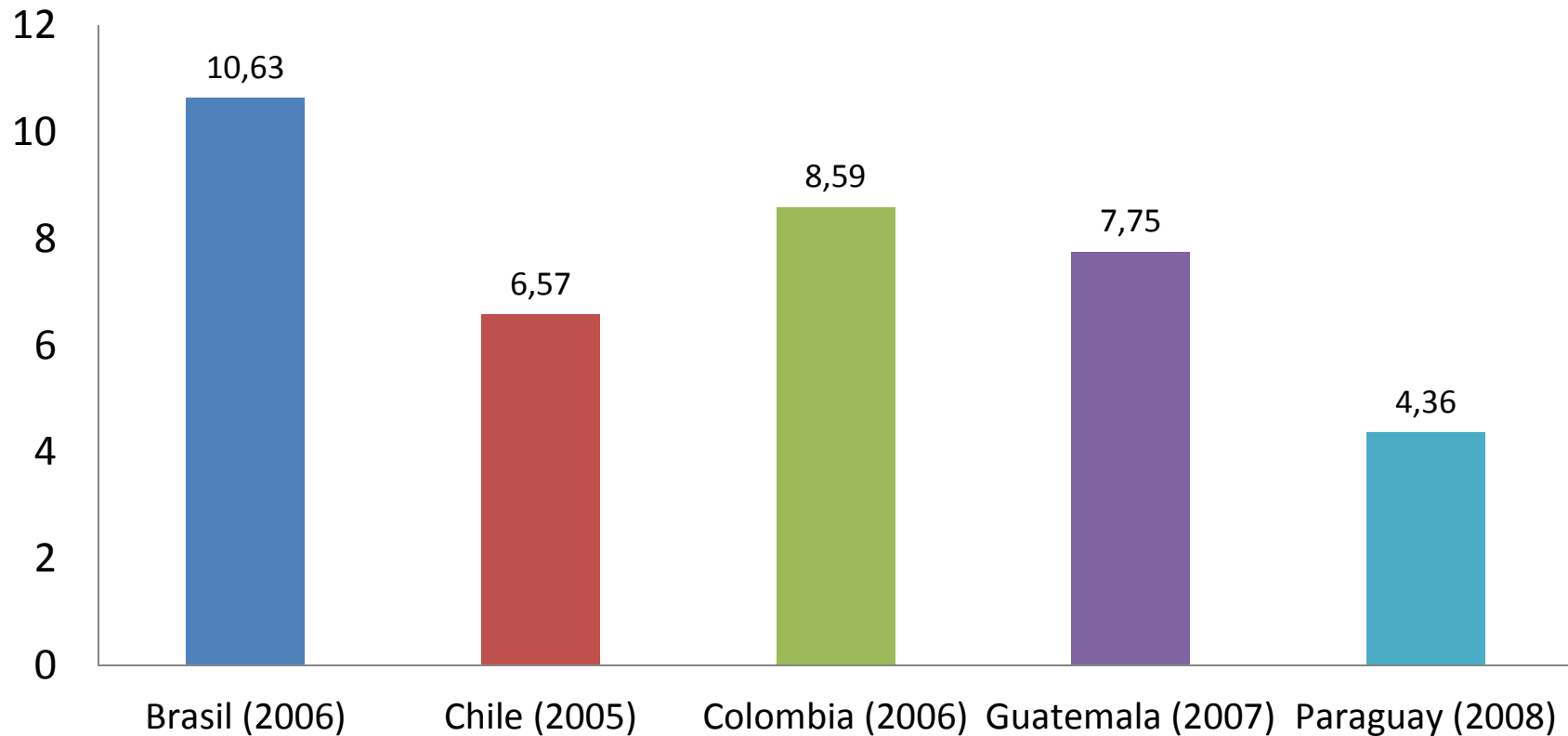


*El índice considera 4 dimensiones: 1) Estabilidad de los modelos de competencia partidista, 2) Arraigo social estable y profundo de partidos, 3) Percepción popular de legitimidad de partidos y elecciones y 4) Sistema de partidos con reglas y estructuras estables. El rango del índice va de 1 a 3, mientras más cercano a 3 sea el índice mayor será la institucionalización.

Fuente: Payne (2006b).

Fragmentación sistema de partidos

Número efectivo de partidos (NEP)*

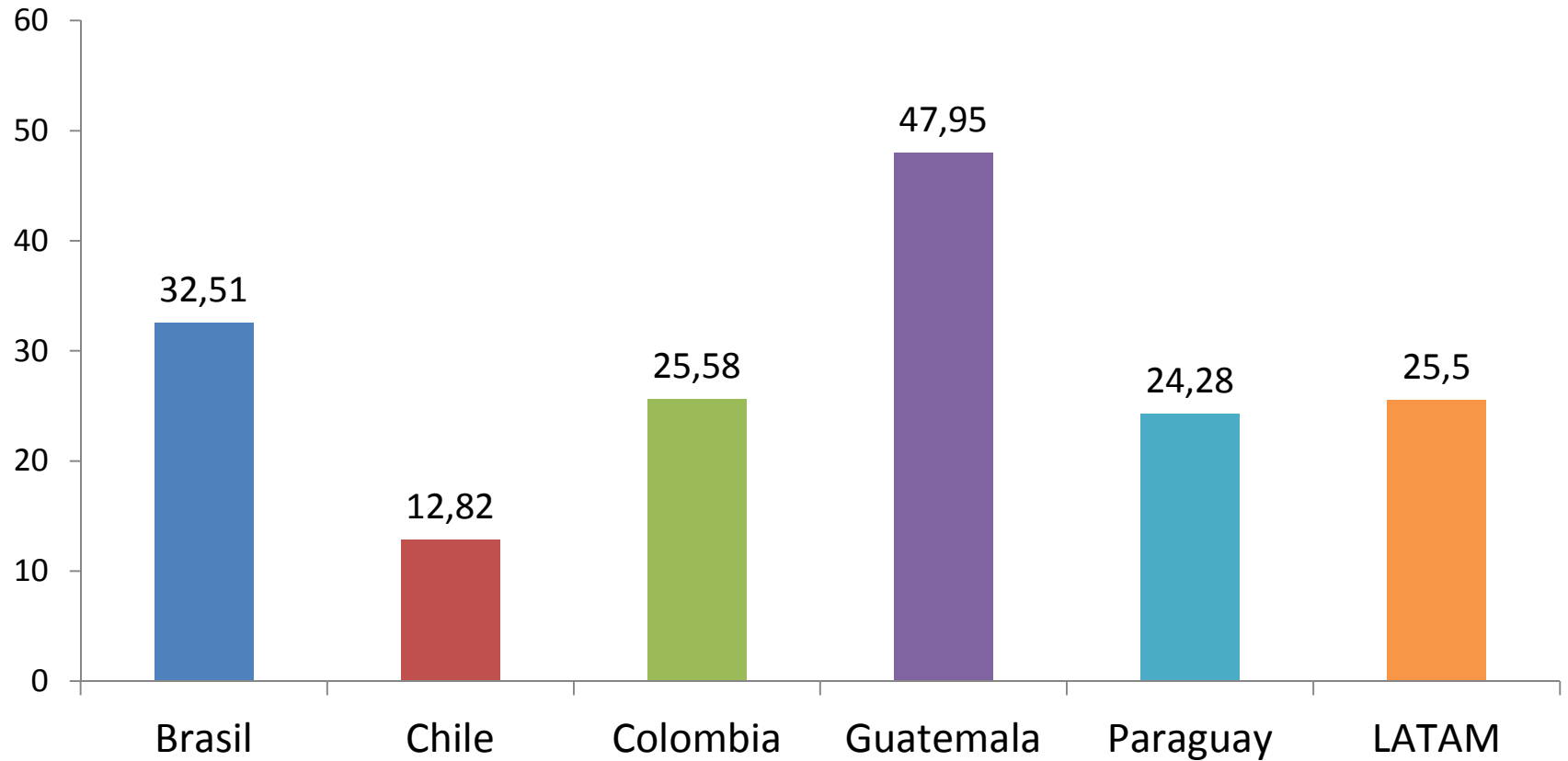


*El NEP es un índice desarrollado por Laakso y Taagepera (1979) que permite contar los partidos relevantes, electorales o parlamentarios. La fórmula consiste en dividir uno por la suma de los cuadrados de las proporciones (votos o bancas) que los partidos obtienen. Mientras más alto sea el NEP mayor será la fragmentación del sistema de partidos.

Fuente: Observatorio de Partidos Políticos de América Latina, OPAL (2012).

Volatilidad

Índice de volatilidad electoral*



*El índice de volatilidad electoral valora el cambio neto en el número de escaños y votos de todos los partidos entre una elección y la siguiente. El índice presentado aquí considera la volatilidad media de acuerdo con el número de escaños en la Cámara baja y con la proporción de votos obtenidos en las elecciones presidenciales.

Fuente: Payne (2006b).



Promoción de Nuevos Acuerdos Fiscales para Reducir la Desigualdad en América Latina

Seminario Final
2 de julio de 2013

Francisco Díaz – Jorge Rodríguez