

¿Dónde estamos?

Desigualdad y reformas tributarias en América Latina

La gran deuda histórica de los gobiernos latinoamericanos ha sido no haber impulsado reformas tributarias progresivas que ayuden a reducir la persistente desigualdad que caracteriza a nuestras democracias. Varios factores, como la caída de los precios de las materias primas, el giro a la derecha, la nueva conciencia de la sociedad civil y el radical cambio en el ambiente intelectual, definirán si la nueva ola de reformas que se avecina llevará finalmente a cambios progresivos en los sistemas tributarios latinoamericanos o si, por el contrario, seguiremos teniendo sistemas tributarios débiles que no favorezcan la redistribución de la riqueza y el ingreso.

MARÍA FERNANDA VALDÉS

A pesar de algunas sutiles mejoras en los últimos 20 años, América Latina sigue siendo la región más desigual del planeta¹. La desigualdad en la región no es solo extremadamente alta y persistente, sino que tiene elementos muy específicos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de intentar abordarla. En particular, la región se caracteriza por una alta concentración del ingreso en los más ricos. Los datos sobre concentración de ingreso en el 1% más rico todavía son escasos, pero de la información disponible se puede ver

María Fernanda Valdés: es economista, máster en Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales (Holanda) y doctora en Economía por la Freie Universität de Berlín. Actualmente se desempeña como coordinadora de proyectos en la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Colombia y como coordinadora del proyecto Tributación para la Equidad de la FES en América Latina.

Palabras claves: desigualdad, izquierda, recaudación, reforma tributaria, América Latina.

1. David De Ferranti et al.: *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, DC, 2004.

que de los 10 países del mundo con mayor concentración del ingreso en el 1% más rico de la población, 7 son latinoamericanos².

Otra característica es que la desigualdad de mercado, es decir, la existente antes de que el Estado juegue su rol distributivo por medio de la política fiscal, no es mucho más alta que la de los países europeos. El promedio en Europa (medido por el coeficiente de Gini) es 0,46, mientras que el de América Latina es de 0,52. Esto significa que la diferencia en la desigualdad de ingreso disponible entre ambas regiones es explicada por el disímil efecto de la política fiscal, que logra reducir la desigualdad en Europa, pero no así en América Latina³.

De estas características se desprende que es imposible entender la desigualdad en América Latina sin abordar el papel del Estado, la política fiscal y, más específicamente, la política tributaria. La tributación tiene un rol central en esta discusión pues es la política que puede ayudar a corregir la altísima concentración en los sectores de mayores ingresos. La política del gasto, aunque es efectiva para reducir la pobreza, es insuficiente por sí sola para corregir el tipo de desigualdad característico de la región.

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre las reformas tributarias en la región desde el inicio del *boom* de las materias primas (2002) hasta la actualidad, con un énfasis en su progresividad. El análisis se dividirá en tres secciones. En la primera, se mostrará cómo ha cambiado la estructura tributaria en los últimos años. En la segunda, se analizarán las reformas tributarias y, por último, se presentarán unas reflexiones a modo de conclusión.

■ Una mirada a los resultados: ¿tenemos sistemas más progresivos?

Cuando comparamos los sistemas tributarios de la región desde el comienzo del *boom* de materias primas, nos encontramos con algunos cambios. El principal es que hoy los sistemas tributarios recaudan más. En los últimos años, América Latina ha sido la región del mundo que más ha aumentado su recaudación⁴. Tal como se ve en el cuadro 1, mientras en 2003 se recaudaba en promedio 13,6% del PIB, en 2015 este valor había ascendido a 17%.

2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*, ONU, Santiago de Chile, 2016.

3. Edwin Goñi, Humberto López y Luis Servén: «Redistribution and Income Inequality in Latin America» en *World Development* vol. 39 N° 9, 2011.

4. Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora (eds.): *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, Banco Iberoamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, 2013.

Cuadro 1

América Latina: recaudación tributaria (sin seguridad social) como porcentaje del PIB, 2003-2015

País	2003	2015
Chile	17,3	19,2
México	11,2	14,2
Argentina	19,0	24,9
Bolivia	15,1	23,3
Brasil	23,7	23,7
Colombia	14,7	18,2
Costa Rica	13,9	15,3
Ecuador	9,0	15,9
El Salvador	11,4	15,5
Guatemala	11,5	10,3
Honduras	14,8	18,2
Nicaragua	11,7	15,6
Panamá	9,4	10,4
Paraguay	8,8	13,0
Perú	13,9	15,0
R. Dominicana	10,7	13,7
Uruguay	17,0	19,5
Venezuela	11,3	20,3
Promedio América Latina	13,6	17,0
Promedio OCDE*	24,4	25,1

Fuente: OECDSTAT.

* Se usaron datos de 2014, el último año para el que se tiene información.

En el cuadro 1 se puede ver que hay países, como Venezuela, que de una forma asombrosa han prácticamente duplicado su recaudación; mientras otros, como Guatemala, la han reducido en el mismo periodo. Aunque este aumento del nivel de tributación en América Latina es una gran noticia, no se debe olvidar que una parte se debe al efecto del superciclo de las materias primas⁵. Desde 2003 hasta 2014 el subcontinente se benefició de un aumento sin precedentes en el valor de estos productos, lo que afectó positivamente la recaudación, sobre todo en las economías altamente dependientes de ellos.

Tampoco debe olvidarse que, a pesar del aumento en la recaudación, la carga tributaria sigue siendo muy baja. Como se ve en el cuadro 1, la región en

5. M.F. Valdés: *Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy*, Routledge, Nueva York, 2017.

promedio recauda 8,1 puntos porcentuales menos que lo que recaudan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); además, los países recaudan mucho menos de lo que se esperaría dado su nivel de desarrollo. Según ciertos estudios, para el nivel de desarrollo latinoamericano, esta debería recaudar de 3 a 5 puntos porcentuales más que en la actualidad⁶.

El aumento en la recaudación ha venido acompañado por cambios en la recaudación de ciertos impuestos, como se puede advertir en el cuadro 2, donde se muestra la recaudación de los dos tributos más importantes en la región: los impuestos a bienes y servicios y los impuestos a la renta. En cuanto al impuesto a los bienes y servicios, que en su mayor parte depende de lo percibido por el impuesto al valor agregado (IVA), puede observarse un desempeño bastante bueno en cuestiones de recaudación. En promedio, América Latina ha aumentado en estos años estos impuestos en un punto porcentual. Hoy en día recauda por ellos 9,9% del PIB, casi lo mismo que los países de la OCDE (11% del PIB).

En cuanto a los impuestos a la renta, el incremento ha sido más significativo. Mientras que en 2002 la región recaudaba 3,2% del PIB en este tipo de tributos, hoy en día este valor ha aumentado 2,3 puntos porcentuales para ubicarse en 5,4% del PIB. No obstante, América Latina recauda por este concepto la mitad de lo que alcanzan los países de la OCDE⁷.

Se ha tendido a mostrar estos cambios de la estructura, en particular el hecho de que los impuestos directos a la renta aumentaron más del doble de lo que aumentaron los impuestos indirectos a los bienes y servicios, como una mejora en la progresividad de los sistemas tributarios. Pero para saber si asistimos a un giro progresivo, es necesario ir más allá de una comparación entre impuestos directos e indirectos, o impuestos a los bienes y servicios frente a impuestos a la renta.

Los impuestos a la renta están conformados por impuestos a la renta de las personas y a las empresas o personas jurídicas, y aunque tanto en su diseño

6. Ver A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora: ob. cit. y Martín Ardanaz y Carlos Scartascini: *Why Don't We Tax the Rich? Inequality, Legislative Malapportionment, and Personal Income Taxation around the World*, BID, Santiago de Chile, 2011.

7. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en las estadísticas tiende a haber una subestimación de la recaudación del impuesto a la renta personal y una sobrestimación de lo pagado por las personas jurídicas, pues parte del impuesto a la renta personal es retenido por las empresas, y cuando estas realizan el pago de impuestos, las administraciones tributarias a veces presentan esa recaudación como procedente de la empresa.

Cuadro 2

**América Latina: recaudación tributaria como porcentaje del PIB
por tipo de impuesto, 2002-2015**

País	Impuestos bienes y servicios			Impuesto a la renta		
	2002	2015	Cambio	2002	2015	Cambio
Chile	11,7	11,2	-0,6	4,6	7,5	2,9
México	6,3	6,2	-0,2	4,7	6,8	2,1
Argentina	10,1	15,2	5,1	2,8	6,6	3,8
Bolivia	10,5	13,3	2,8	2,1	5,6	3,5
Brasil		13,2		6,3	6,7	0,4
Colombia	14,3	7,8	-6,5	4,1	6,6	2,5
Costa Rica	6,8	9,3	2,5	3,0	4,4	1,4
Ecuador	8,6	10,9	2,3	1,9	4,7	2,8
El Salvador	8,0	8,8	0,8	3,2	6,0	2,8
Guatemala	7,9	6,5	-1,4	3,1	3,6	0,5
Honduras	8,4	11,6	3,1	2,9	5,6	2,7
Nicaragua	10,2	9,5	-0,8	2,2	6,0	3,9
Panamá	8,2	4,9	-3,3	3,4	4,1	0,7
Paraguay	4,2	10,0	5,7	1,4	2,7	1,3
Perú	6,3	8,2	1,9	3,1	6,2	3,1
R. Dominicana	9,6	9,1	-0,5	3,4	4,0	0,6
Uruguay	8,7	11,5	2,8	1,8	5,9	4,1
Venezuela	11,5	15,2	3,8	3,0	4,7	1,7
Promedio América Latina	8,9	9,9	1,0	3,2	5,4	2,3
Promedio OCDE	11,0	11,0	0,0	11,4	11,6	0,2

Fuente: OECDSTAT.

como en su efecto los impuestos a la renta personal suelen ser progresivos –en el sentido de que los individuos que están en los niveles más altos de ingresos pagan un porcentaje mayor de sus rentas que aquellos que tienen un nivel de ingreso más bajo–, no se tiene la misma certeza en el caso de los impuestos a las personas jurídicas. La duda surge porque en la teoría fiscal no se sabe a ciencia cierta quién paga el impuesto a la renta de las personas jurídicas. Las corporaciones y empresas son una ficción legal y, al final, los impuestos terminarán recayendo sobre los dueños de las empresas, sobre sus trabajadores por medio de menores salarios o sobre los consumidores de los bienes y servicios que ofrecen las empresas, mediante un proceso de transacción de la carga impositiva.

No saber quién paga el impuesto a la renta de las empresas genera importantes polémicas. En Estados Unidos, por ejemplo, las propuestas de Donald Trump de bajar las tasas del impuesto a la renta de las corporaciones son justificadas como un alivio fiscal para los trabajadores, con el argumento de que el contribuyente final del impuesto a la renta de las personas jurídicas es la clase trabajadora. Quienes no están de acuerdo con los recortes a las tasas argumentan que en EEUU los impuestos a las empresas recaen sobre sus dueños y, por lo tanto, un recorte de este tipo de impuesto terminará siendo un subsidio a los más ricos⁸.

Mientras en EEUU y en países de la OCDE suele haber estudios de incidencia de este impuesto para nutrir la discusión⁹, en América Latina estos son escasos. Por eso no sabemos a ciencia cierta si aumentos en este impuesto son una señal de progresividad o no. En algunos ámbitos se suele decir que este impuesto es progresivo, pues al final la recaudación se usa para financiar escuelas y servicios públicos para los más pobres. A pesar de ser cierto que estos recursos son fundamentales para el desarrollo de nuestros países y que las empresas deben pagar lo que les toca por una cuestión de justicia, la progresividad de los impuestos es un atributo que es independiente de su uso pues, al fin y al cabo, incluso el IVA se usa para financiar gasto público y esto no lo hace un impuesto progresivo.

Lo que sí es progresivo en América Latina, y hay bastante evidencia que lo sustenta, es el impuesto a la renta personal. Por esto, es importante desagregar el impuesto a la renta y mirar su evolución, que es lo que nos da una mejor muestra de los cambios progresivos o no en la región. Una vez desagregado el impuesto a la renta, el panorama se ve muy diferente. El cuadro 3 muestra que mientras que los países de la región han mejorado en los últimos años sustancialmente la recaudación del impuesto a la renta de las corporaciones, con aumentos de 1,4 puntos porcentuales, hasta llegar en 2015 a niveles incluso mayores que los países de la OCDE (3,2% frente a 2,8% del PIB), los avances parecen menos heroicos en el impuesto a la renta personal, que incrementó su recaudación tan solo 0,8 puntos porcentuales: se llegó a recaudar 1,8% del PIB en 2015, 6,7 puntos porcentuales menos que lo que recaudan en promedio los países de la OCDE.

8. V., por ejemplo, Paul Krugman: «Monopoly Rents and Corporate Taxation (Wonkish)» en *The New York Times*, 31/8/2017.

9. Kimberly A. Clausing: «In Search of Corporate Tax Incidence: A Review of Empirical Estimates and Analysis» en *Tax Law Review* vol. 65 N° 3, 2012.

Cuadro 3

**América Latina: recaudación tributaria del impuesto a la renta personal
y de personas jurídicas como porcentaje del PIB, 2002-2015***

País	Renta personal		Renta corporativa	
	2002	2015	2002	2015
Chile	1,3	1,5	2,0	4,9
México	2,5	3,4	1,7	3,3
Argentina	1,0	3,2	1,4	3,2
Bolivia	0,3	0,2	1,8	5,4
Brasil	0,3	2,5	3,0	2,7
Colombia	0,8	1,2	3,0	5,1
Costa Rica	0,0	1,4	0,0	2,3
El Salvador	2,0	2,9	1,4	2,4
Guatemala	0,3	0,4	2,8	2,4
Honduras	1,0	1,9	1,9	3,6
Panamá	2,3	1,5	0,9	1,8
Perú	1,2	1,8	1,7	4,0
R. Dominicana	1,1	1,2	1,6	2,0
Uruguay	0,0	3,1	1,8	2,5
Promedio América Latina	1,0	1,8	1,8	3,2
Promedio OCDE	8,3	8,4	2,9	2,8

Fuente: OECDSTAT.

* Selección basada en la disponibilidad de datos.

Esta «alergia» a la renta personal que tienen los países de América Latina¹⁰ se observa también al ver la participación de este impuesto en el total recaudado. Mientras en los países de la OCDE el impuesto a la renta alcanza un cuarto de la recaudación total desde hace más de medio siglo¹¹, en América Latina apenas llega a 8,3%, y en algunos países como Bolivia el impuesto a la renta personal prácticamente no existe.

Este resultado está relacionado con el hecho de que se trata de un impuesto que, en la mayoría de los países, solo paga un porcentaje muy bajo de la población. En muchos casos, el umbral a partir del cual se empieza a pagar es muy elevado¹², lo que hace que prácticamente lo hagan solo los deciles más

10. Vitto Tanzi: *Taxation in Latin America in the Last Decade*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford, 2000.

11. Alberto Barreix, Juan Carlos Benítez y Miguel Pecho: «Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina. Evolución e impacto», CIAT, Panamá, 8/2017.

12. *Ibid.*

altos. Que solo lo paguen los más ricos lo hace un impuesto más progresivo que en otros países, pero por su poca recaudación, su efecto distributivo es generalmente nulo¹³. A su vez, la escasa recaudación se explica por la prevalencia de evasión y elusión facilitada por una gran cantidad de exenciones y beneficios tributarios, particularmente a los ingresos de capital, lo que hace que la tasa efectiva que se paga sea muy baja. Por ejemplo, mientras en Europa la tasa efectiva¹⁴ que paga el decil más rico es 25,6%, en América Latina la tasa promedio efectiva es 5%¹⁵.

La tributación de la renta personal es importante para entender la desigualdad en América Latina. No debe olvidarse que el impuesto a la renta personal es el tributo redistributivo por naturaleza. Según estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), si ese 10% más rico latinoamericano pagara las tasas efectivas de un país como Francia (20%) y esos recursos se redistribuyeran entre los más pobres, la desigualdad promedio de la región bajaría 13 puntos porcentuales, para situarse alrededor de 0,36, una cifra que se acerca bastante al índice medio de los países de la OCDE o del grupo de 15 países de la UE reportado en ese mismo análisis en torno de 0,30¹⁶.

La debilidad histórica y sostenida de este impuesto progresivo ha sido objeto de muchos análisis y controversias. Hay expertos que recomiendan abiertamente olvidar la idea de que la región pueda algún día tener niveles aceptables de recaudación de este impuesto, pues se piensa que, con tanta pobreza y desigualdad, es difícil lograr recaudar en los niveles de los países desarrollados. La verdad es que la poca incidencia de este impuesto es mucho más que un problema de pobreza y desigualdad. No se puede olvidar que África, como región, logra recaudar por este concepto más que América Latina (3,2% frente a 1,8% del PIB), pese a ser una región con más pobreza. Incluso países con altísima desigualdad, como Sudáfrica¹⁷, logran recaudar con este impuesto 9,7% del PIB, en niveles incluso más altos que el promedio de la OCDE (8,4% del PIB). Por lo tanto, es indudable que hay razones más de fondo por las que nuestros países no han fortalecido este impuesto.

13. *Ibíd.*

14. Impuesto pagado sobre la base imponible.

15. Cepal y Oxfam: «Tributación para un crecimiento inclusivo», ONU, Santiago de Chile, 2016.

16. Cepal: *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento*, ONU, Santiago de Chile, 2016.

17. La desigualdad de mercado en Sudáfrica medida por el coeficiente de Gini es de 0,77, mientras que en Brasil es de 0,579 y en México de 0,511. Banco Mundial: *South Africa Economic Update: Fiscal Policy and Redistribution in an Unequal Society*, documento de trabajo N° 92.167, Banco Mundial, Washington, DC, 2014.

La bibliografía tiende a asociar esta debilidad cada vez más con el impresionante poder de las elites latinoamericanas, que han bloqueado con éxito cada iniciativa de fortalecer este impuesto por medio de sus poderosas organizaciones gremiales¹⁸ y otros tipos de influencias, en un proceso comúnmente llamado «captura de la democracia»¹⁹. En definitiva, la propia desigualdad ha generado unas elites extraordinariamente fuertes que se oponen a toda redistribución por la vía de los impuestos, y así se ha formado un equilibrio perverso que refuerza la desigualdad y la baja tributación progresiva. De hecho, los pocos estudios en los que se les ha preguntado de una forma sistemática a las elites sobre sus percepciones confirman que, aunque tienden a reconocer la desigualdad y la pobreza como un problema, el rechazo es profundo hacia cualquier política tributaria progresiva²⁰.

La propia desigualdad ha generado unas elites extraordinariamente fuertes que se oponen a toda redistribución por la vía de los impuestos ■

■ Una mirada a las políticas: ¿hemos tenido reformas tributarias progresistas?

El ejercicio de mirar los resultados de tributación de los últimos años nos muestra claramente que, a pesar del aumento en los niveles de recaudación, no ha cambiado mucho la estructura de los impuestos. No obstante, la observación de los resultados tributarios debe estar acompañada por un análisis de las reformas tributarias, para poder ver qué ha pasado realmente en el marco tributario de una forma comprehensiva e integral.

En los últimos años, un elemento coyuntural que definió la orientación de las reformas fue el *boom* de los recursos naturales. Este aumento exorbitante de los precios internacionales generó que los gobiernos de la región iniciaran un proceso formidable de fortalecimiento de los marcos institucionales para lograr la apropiación pública de la riqueza derivada de las actividades extractivas. Mucho de este fortalecimiento ocurrió en el ámbito fiscal, mediante cambios en las regalías o la creación de nuevos impuestos. Es así como

18. V., por ejemplo, Jorge Atria, Constantin Groll y M.F. Valdés (eds.): *Rethinking Taxation in Latin America: Reform and Challenges in Times of Uncertainty*, Palgrave Macmillan, Londres, en prensa.

19. Daron Acemoglu y James A. Robinson: «Persistence of Power, Elites and Institutions», National Bureau of Economic Research, 2006.

20. Para el caso de Brasil, v. Elisa Reis: *Elite Perceptions of Poverty and Inequality in Brazil*, Penn State Press, Filadelfia, 2011. Para el caso de Chile, v. J. Atria: «Desigualdad y tributo: un análisis de las elites chilenas», tesis de doctorado, Freie Universität, Berlín, 2015.

para garantizar una apropiada captación de ingresos en Bolivia se creó el impuesto directo a los hidrocarburos (2005), en Chile se introdujo el impues-

**Las rentas de los
recursos naturales
quitaron la presión
de tener que gravar
a la sociedad
para poder gastar ■**

to específico a la minería (2006) y en Venezuela se incrementó la tasa del impuesto sobre la renta petrolera (2005), por dar algunos ejemplos.

En los países de la región, sobre todo los exportadores de materias primas, las rentas de los recursos naturales quitaron la presión de tener que gravar a la sociedad para poder gastar. Justamente, las tasas estatutarias muestran que no se evidencia un gran esfuerzo por aumentar la recaudación por esta vía. Hay una tendencia a aumentar levemente las tasas del IVA, mientras se ve un interés en bajar las tasas a la renta de las personas jurídicas. Puede observarse también un breve fortalecimiento del impuesto a la renta personal; sin embargo, el aumento promedio se debe principalmente al restablecimiento del impuesto a la renta personal en Uruguay en 2008. Sin el efecto de Uruguay, las tasas promedio máximas a las personas naturales caerían a lo largo de este periodo, lideradas por la rebaja de Chile, Colombia, Guatemala y Panamá.

Es común escuchar que la proliferación de estos impuestos significó un gran avance progresivo en los sistemas tributarios de la región; sin embargo, de nuevo, si bien el reparto más equilibrado de las rentas de estos recursos ha sido una medida ampliamente elogiada por ser justa, particularmente en el ámbito de la justicia intergeneracional, la incidencia de estos impuestos sigue siendo considerada difusa en la bibliografía y es difícil catalogar *a priori* estos impuestos como progresivos en el sentido estricto de la palabra.

En la bibliografía especializada se suele hablar de esta época como la de las grandes reformas progresistas en América Latina, no solo por el giro a la izquierda que permitió que gobiernos progresistas llegaran al poder en una buena parte de los países, sino porque fue un momento de cambios sociales importantes en los que se logró reducir la desigualdad y la pobreza en virtualmente todos los países de la región. ¿Quiere decir este análisis, entonces, que no ha habido reformas progresivas en esta era progresista de América Latina? Desde luego que las hubo, solo que estas no fueron tan generalizadas ni tan abundantes como podría creerse. Realmente, cuando se habla de las reformas tributarias progresivas de la época, se suelen referir comúnmente a tres: la reforma de Uruguay en 2006, cuando se crea el impuesto a la renta personal; la reforma de México en 2013 y la reforma de Chile de 2014.

Como se puede vislumbrar, y un poco a contravía de lo que se podría esperar, las reformas progresivas no fueron impulsadas exclusivamente por los gobiernos progresistas. Aunque la reforma uruguaya fue impulsada por el gobierno de Tabaré Vázquez, el primer gobierno de izquierda en la historia de Uruguay, y la reforma chilena por el segundo gobierno de Michelle Bachelet, el caso de México rompe la regla. Asimismo, los gobiernos de la región ubicados «más a la izquierda» –Venezuela, Bolivia y Ecuador– dependieron de las rentas de los recursos naturales y no exhibieron mayores esfuerzos por cambiar la estructura tributaria por medio de impuestos progresivos²¹.

Llama la atención que las pocas reformas progresivas de esta época contrastan con un cambio en los paradigmas internacionales sobre la importancia de los impuestos para el desarrollo. Mientras que en la década de 1990 la mayoría de los expertos solía coincidir en que los impuestos eran una herramienta insignificante para luchar contra la desigualdad y que su función debía ser solo recaudatoria, hoy instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OCDE y el Banco Mundial aceptan abiertamente la importancia de los impuestos progresivos para reducir la desigualdad y su función vital en el desarrollo²².

Por otro lado, que las reformas progresivas hayan sido pocas no quiere decir que no hayan existido pequeños cambios legislativos importantes en esta época con un claro acento progresivo, impulsados tanto por gobiernos de izquierda como de derecha. Por ejemplo, en Colombia (2002) se instauran los impuestos a la riqueza. Varios países empezaron a gravar los dividendos (Colombia, Guatemala, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, Ecuador, República Dominicana)²³, y se vieron avances en impuestos verdes, con un posible efecto en la equidad²⁴. Otros de estos cambios legislativos con acento progresivo fueron propuestos con poco éxito, como el impuesto a las herencias en Ecuador, que casi le costó el puesto al entonces presidente Rafael Correa.

■ Conclusiones

Una revisión de los resultados tributarios en América Latina muestra claramente que, a pesar de mejoras en los niveles de recaudación, las estructuras

21. James E. Mahon, Marcelo Bergman y Cynthia J. Arnson: *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*, Wilson Center, Washington, DC, 2015.

22. V., por ejemplo, FMI: *IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality*, Washington, DC, 2017.

23. Cepal: *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2013. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, ONU, Santiago de Chile, 2013.

24. Cepal: *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*, ONU, Santiago de Chile, 2013.

tributarias no han cambiado significativamente ni se han vuelto más progresivas en los últimos años. A su vez, un barrido de las principales reformas permite ver que no existió una proliferación de reformas tributarias progresivas. De hecho, estas fueron escasas. La falta de reformas progresivas se vio «compensada» por importantes mejoras en la fiscalidad de los recursos naturales, lo que hizo posible que los gobiernos tuvieran solvencia fiscal sin necesidad de iniciar un costoso y arduo proceso de intentar gravar a elites históricamente fuertes en la región y opositoras combativas de cualquier reforma progresiva, especialmente las que implican el fortalecimiento del impuesto a la renta personal.

En la actualidad, la caída de los precios de los *commodities* puso de manifiesto las deficiencias de nuestros sistemas tributarios. Hoy, sin los recursos extraordinarios provenientes de las rentas de los recursos naturales, es innegable que los gobiernos tienen problemas presupuestarios y, más pronto que tarde, tendrán que volver a reformar. La pregunta relevante es por la dirección de la nueva ola de reformas que se avecina. Algunos consideran que las esperanzas de un cambio progresivo son limitadas, dado el giro político a la derecha que ha vivido América Latina en los últimos años. Sin embargo, como se mostró anteriormente, hay gobiernos de derecha que también han impulsado reformas progresivas y modificaciones de ley con una visión de equidad. Igualmente, los gobiernos de izquierda no han sido precisamente los más ejemplares a la hora de instaurar reformas tributarias progresivas.

Hay algunos indicios, sin embargo, que incitan el pesimismo. Por ejemplo, Colombia, el primer país que ha realizado una reforma estructural en respuesta a la caída de los precios de los *commodities*, lo ha hecho de forma indudablemente regresiva, aumentando su tarifa general de IVA a su máximo histórico (19%) y aboliendo el impuesto a la riqueza vigente desde 2002. Por otro lado, las propuestas de recortes de Donald Trump al impuesto a la renta (tanto de personas como de empresas) parecen estar influenciando las iniciativas tributarias en la región. En Chile, por ejemplo, el candidato conservador Sebastián Piñera, quien lidera la intención de voto, propone revertir la reforma progresiva de 2014, justificándose en los posibles cambios tributarios estadounidenses.

No obstante, hay razones para ser más optimistas. Los escándalos ligados a los paraísos fiscales («Panamá Papers», «LuxLeaks», «Paradise Papers») han dado paso a una nueva conciencia, sobre todo entre la ciudadanía, que

reconoce la importancia de la tributación progresiva nacional y rechaza las injusticias que existen en la tributación internacional. Hoy existen en la sociedad civil un sinnúmero de iniciativas y campañas que pretenden incidir en temas tributarios cuya influencia pareciera crecer cada día más y no debe subestimarse. A su vez, existe un amplio consenso en el mundo intelectual y en las organizaciones internacionales (FMI, BID, etc.) sobre la necesidad de reducir la desigualdad y utilizar la tributación para ese fin. No hay que subestimar la influencia que estas organizaciones han tenido en el diseño tributario en el pasado, cuando recomendaban y condicionaban sus préstamos a reformas tributarias regresivas basadas en aumentos del IVA. ¿Incidirán ahora en sentido contrario? ☒

AMÉRICA LATINA HOY
Revista de Ciencias Sociales

Agosto de 2017

Salamanca

Vol. 76

VOTO EXTERNO: Ausentes, pero representados: mecanismos institucionales de representación de emigrantes en América Latina y el Caribe, **Pau Palop García**. Contribuyendo a la democracia en países de origen: el voto externo de los migrantes andinos, **Anastasia Bermúdez**, **Jean-Michel Lafleur** y **Ángeles Escrivá**. Argentinos en el exterior: desafíos actuales de su inclusión política en el país de origen, **Ana Margheritis**. Avances en la implementación del voto extraterritorial mexicano: entre dudas y certezas, **Leticia Calderón Chelius**. Cómo explicar la diversidad y variación en el voto de los peruanos en el exterior, **Ángeles Escrivá**. VARIA: Los orígenes del Frente para la Victoria en Argentina (1988-2003), **Pamela Sosa**. Educación física y retorno a la democracia en Uruguay: del cuerpo a la conciencia, **Cecilia Seré Quintero** y **Alexandre Fernandez Vaz**. NOTICIAS DE LIBROS.

Disponibles a texto completo todos los artículos de *América Latina Hoy* en
<www.americahoy.es>.

América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca.