

## Documentos CIDOB América Latina; 27

El pacto fiscal en los Andes. Desafección tributaria en Bolivia,  
Ecuador y Perú.  
Íñigo Macías-Aymar y Joan Oriol Prats

documentos



**Serie: América Latina**

Número 27. El Pacto Fiscal en los Andes: Desafección tributaria en Bolivia, Ecuador y Perú

© Iñigo Macías-Aymar y Joan Oriol Prats

© Fundació CIDOB, de esta edición

Barcelona, noviembre de 2008

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: [publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

# **EL PACTO FISCAL EN LOS ANDES: DESAFECCIÓN TRIBUTARIA EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ**

**Iñigo Macías-Aymar y Joan Oriol Prats\***

Noviembre de 2008

\*Colaboradores de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC)

*Los autores quieren agradecer muy sinceramente a la Fundación Carolina  
- CeALCI el apoyo económico y técnico recibido durante el proyecto de  
investigación 13/05, así como a los asistentes al seminario organizado por  
la Fundación Carolina para discutir una versión preliminar de este trabajo.  
La responsabilidad de lo escrito es únicamente de los autores.*

## **Introducción: La importancia de la tributación para el desarrollo en la región**

El Estado financia sus actividades fundamentalmente a través de tributos. El uso de los impuestos y la forma de obtenerlos constituyen la política fiscal. Los impuestos se utilizan también como mecanismo para alcanzar una mayor redistribución e incluso para controlar las externalidades u otras imperfecciones que surgen en algunos mercados. La cantidad de recursos levantados mediante tributos, es decir, la presión tributaria, guarda relación con el nivel de gasto público, y este, a su vez, con las responsabilidades y obligaciones que la sociedad en su conjunto crea oportunas y asigne al Estado. El sistema impositivo es, por tanto, uno de los principales reflejos de la relación entre la sociedad y el Estado, y de las obligaciones y derechos de cada uno.

Los impuestos, sin embargo, no son la única fuente de financiación del Gobierno. Existen otras fuentes de ingreso para hacer frente a los gastos como el endeudamiento (interno o externo) o incluso la impresión de dinero<sup>1</sup>. La implicación directa del Estado en algunos sectores económicos mediante empresas públicas, o la imposición de *royalties* sobre los recursos naturales constituyen también otras fuentes de ingreso diferentes de la imposición. Este último caso es especialmente relevante en Bolivia y Ecuador, donde además de imponer regalías (a escala nacional y departamental) e impuestos especiales sobre la producción y los beneficios, respectivamente; la participación pública en los sectores de recursos naturales no renovables es muy significativa e inclu-

1. La impresión de dinero es actualmente un medio en desuso, pero muy utilizado en décadas pasadas cuando las autoridades monetarias no eran independientes (ni operativa ni funcionalmente) del poder ejecutivo. El recurrente acceso a este método para la obtención de recursos tuvo funestas consecuencias en la región, reflejadas en altísimas y descontroladas tasas de inflación, que al fin y al cabo, constituyen un impuesto para la población, además de uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico.

so determinante. Cada uno de estos modos de financiación tiene sus propias ventajas y desventajas, pero al final, y con vistas a largo plazo, un adecuado y saludable sistema tributario fundamentado en las actividades y rentas desarrolladas en el interior del país constituye la piedra angular de unas cuentas públicas favorecedoras del desarrollo y del crecimiento económico sostenible y duradero<sup>2</sup>.

El diseño de una determinada política fiscal no es simple o directo y tiene importantes implicaciones para el resto de sectores de la economía y la sociedad. A nivel económico, los impuestos afectan a las decisiones de consumo, ahorro e inversión de los agentes económicos, así como a la eficiencia de la estructura productiva nacional. A nivel social, los impuestos son básicos para la redistribución económica y la equidad, así como para incentivar actividades medioambientalmente sostenibles o socialmente responsables. Las recurrentes crisis fiscales y la volatilidad padecidas en los países objeto de estudio, junto a los deficientes bienes y servicios públicos provistos para la población, reflejan la incapacidad de los sistemas tributarios presentes en estos países para hacer frente a las demandas ciudadanas.

El incremento de la presión fiscal acompaña la transición a la democracia, y refleja el vínculo entre representación política, gasto en bienes y servicios públicos y recaudación impositiva (Boix, 1999). La democracia introduce incentivos para que los políticos respondan en mayor medida a las demandas ciudadanas y es por ello que las democracias tienden a reflejar mayores niveles de gasto público y presión tributaria que las dictaduras. Así, aunque con diferencias significativas entre países, los últimos 50 años se han caracterizado por un aumento continuado de los niveles de gasto público fruto de la difusión de la democracia y de mayores niveles de crecimiento económico. Esta tendencia tiene un alcance limitado en Latinoamérica, donde el aumento de la

2. Burgess y Stern (1993) realizan un exhaustivo y comprensible análisis de las diferentes secuencias que para los países en desarrollo tienen estas diferentes fuentes de financiación.

presión fiscal se ha visto bloqueado por el funcionamiento de las instituciones y los escasos progresos en materia de equidad social. El desarrollo económico también requiere del sector público para proveer los bienes colectivos complementarios a los procesos de urbanización e industrialización (infraestructuras, agencias reguladoras, mano de obra cualificada, y otros) y al envejecimiento de la población que se deriva de mejoras en los niveles de bienestar. La democracia impulsa el crecimiento del sector público, aunque sus efectos varían según las instituciones políticas concretas en las que se fundamenta (Persson y Tabellini, 2002).

En Latinoamérica, los niveles de democratización efectiva todavía son escasos para generar un desarrollo de largo plazo. Pese al proceso democratizador iniciado en los años setenta, las democracias en Latinoamérica han sido caracterizadas como de “baja intensidad” por la debilidad de sus vínculos con la sociedad y la elevada presencia de la informalidad en el juego político (PNUD, 2004). Los problemas de clientelismo y captura de rentas han deslegitimado las instituciones democráticas en muchos países y la confianza social en el Estado se ha reducido de manera crítica. Esta desconfianza reduce los incentivos sociales a pagar impuestos, lo que dificulta aún más la provisión de bienes públicos, estableciéndose, por tanto, un círculo perverso muy difícil de romper.

La democratización se ha visto bloqueada por la incapacidad de las reformas políticas para cambiar la estructura social de la región. Latinoamérica se caracteriza por su gran desigualdad socioeconómica (Banco Mundial, 2004), la cual, junto a sus deficientes arreglos institucionales, desemboca en bajos niveles de cohesión social que bloquean el proceso de desarrollo. Como veremos, el sistema fiscal en la región constituye un eje básico del círculo vicioso entre desigualdad, debilidad institucional y bajo desarrollo humano. Históricamente, las elites políticas han utilizado las instituciones para desarrollar políticas fiscales que protegieran sus intereses impidiendo la redistribución efectiva. Así, el sistema fiscal en Latinoamérica ha servido a las elites para mantener su control sobre el Estado. Como muestran Engermann y Sokoloff (2002), las caracte-

rísticas del Estado y de sus gastos beneficiaban los intereses de una elite reducida. Estos autores señalan que las características principales de las haciendas públicas en Latinoamérica hasta el siglo XX, salvando algunas particularidades, son tres: la importancia de los impuestos indirectos, la escasa importancia de los impuestos sobre la riqueza y la poca importancia de las haciendas y los gobiernos municipales.

La imposición indirecta siempre ha sido predominante en Latinoamérica. Los impuestos sobre el comercio internacional y, en concreto, sobre los monopolios de exportación, como por ejemplo el del tabaco, constituían junto con otros impuestos indirectos casi el 80% de los ingresos nacionales hasta el siglo XIX. Adicionalmente, a diferencia de lo que sucedía en los Estados Unidos, los gobiernos locales únicamente ingresaban en torno al 10% de los ingresos nacionales, lo que introducía otro sesgo regresivo sobre los ingresos públicos ya que este nivel de gobierno es generalmente el responsable de recaudar los impuestos sobre la propiedad de las haciendas y las tierras. Finalmente, la debilidad de estos gobiernos locales redujo la prestación de servicios públicos tradicionalmente provistos por éstos como son el transporte, el suministro de agua y alcantarillado, o la educación básica.

Las características del sistema fiscal latinoamericano son de larga data y los vínculos entre la desigualdad económica, las dificultades de la democratización y el reducido gasto en bienes públicos tienen raíces históricas. Mayores niveles de desigualdad incrementan las presiones redistributivas por parte de la población desatendida y, por tanto, los costes de la democratización para las elites políticas. En el caso de los países de la región, estos costes son mayores debido a la dependencia de los recursos naturales. Esto reduce los incentivos de las elites políticas y económicas a gastar en bienes públicos que pudieran incrementar las aspiraciones políticas y sociales de los individuos y poner en jaque su poder. Aunque pudieran aumentar los niveles de desarrollo del país y su propio bienestar, las elites prefieren mantener un statu quo en el que los niveles de desarrollo son menores pero conservan su mayor poder relativo. Esto permite que las elites mantengan sus beneficios privilegiados y su estatus social. Paradójicamente, la desigualdad desincentiva la redistribución.

¿Por qué las democracias latinoamericanas no han logrado mayores niveles de redistribución? ¿Cuáles son los límites y obstáculos a la reforma tributaria en Latinoamérica? Este trabajo trata de explicar por qué las democracias latinoamericanas no han podido incrementar los niveles de presión fiscal a través del estudio de caso de Bolivia, Ecuador y Perú. A nivel teórico, estos casos muestran que la teoría del votante mediano (Meltzer y Scott, 1981) cobra matices importantes en Latinoamérica debido a la fragilidad de los mecanismos de representación política, la estructura social y económica, y la debilidad general del Estado. Estos factores limitan el alcance de las reformas tributarias y explican la persistencia de la desigualdad incluso tras la democratización. Además, lo que resulta más preocupante es que esta inequidad se sustenta en niveles de pobreza que, en términos relativos (como porcentaje de la población total), han permanecido prácticamente constantes desde los inicios de la década de los ochenta.

### Estructura del trabajo

En primer lugar se caracteriza el sistema impositivo de la región andina desde una perspectiva comparada. Los sistemas fiscales de la región andina se caracterizan por su baja capacidad para recaudar impuestos y sus bajos niveles de progresividad, lo que dificulta la reducción de los niveles de inequidad y pobreza que asolan la región<sup>3</sup>. A pesar de las reformas

3. Recientes acontecimientos en los países de la región reflejan la incapacidad del Estado por mejorar, no sólo la distribución de la renta, sino la distribución de las oportunidades. Así, la revuelta en las regiones petroleras de Ecuador durante el 2005, el triunfo del MAS en las elecciones presidenciales de ese mismo año o el triunfo en la primera vuelta de Ollanta Humala en las elecciones peruanas constituyen claros ejemplos, tanto de la insuficiencia, como de la ineficiencia del Estado en estos asuntos. De hecho, son las figuras políticas neopopulistas las que mejor han sabido recoger el descontento provocado por la sensación de inequidad que tiene una gran mayoría de la sociedad.



acontecidas a lo largo de las pasadas dos décadas, el aumento de la recaudación tributaria ha sido escaso dadas sus necesidades de desarrollo.

Otras características esenciales de los sistemas fiscales de Ecuador, Bolivia y Perú son la baja diversificación de la estructura de ingresos fiscales, la relevancia de la imposición indirecta y la importancia relativa que las rentas de los recursos naturales tienen para financiar las actividades del Estado. Esta situación puede tener importantes consecuencias económicas, políticas y sociales. En especial, Bolivia y Ecuador corren el riesgo de caer en la denominada “maldición de los recursos naturales”. La principal hipótesis sobre la que gira esta corriente de pensamiento considera que cuando una proporción sustantiva de los recursos con los que cuenta el Gobierno proviene de los recursos naturales –ya sea mediante el control directo de su producción, mediante la imposición de tributos o *royalties*, etc.– la reducida necesidad por imponer tributos internos hace que los gobernantes sean menos receptivos a las demandas ciudadanas. Del mismo modo, cuando la sociedad es ajena al proceso de obtención de recursos por parte del Estado, se desincentiva la demanda de transparencia, facilitando comportamientos rentistas y la corrupción. El resultado global es la carencia de condiciones para que se acaben formulando políticas favorecedoras del crecimiento económico. Así pues, más allá del nivel de recaudación, el tipo de impuestos y la importancia relativa de cada uno de ellos en la financiación del Estado es crucial para comprender la relación entre Estado y sociedad. Ciertamente, la presencia e importancia del petróleo en Ecuador, del gas en Bolivia y de metales preciosos en Perú tienen un papel muy importante en la estructura tributaria y en la capacidad e intenciones del sector público.

En segundo lugar, se abordan las deficiencias del contrato social y sus implicaciones para la reforma impositiva. En especial, se destaca la ausencia de incentivos sociales, económicos y normativos para un adecuado pacto fiscal en la región andina. La estructura socioeconómica y el funcionamiento del Estado desincentivan este pacto fiscal, reducen la eficacia de las reformas fiscales y facilitan la deslegitimación de las políticas y las instituciones. La desigualdad y la pobreza limitan el alcance de la base impositiva e impulsan la utilización del sistema tributario por parte de los grupos con mayor “voz”

política en su propio beneficio (lo que Elizondo y Santiso (2006) ha denominado “violencia fiscal”). Adicionalmente, en el caso de la región andina, los altos niveles de fragmentación y polarización étnica reducen la confianza interpersonal y los incentivos a aportar recursos si no es a la comunidad de referencia. Esto ha derivado en la particularización del ingreso y el gasto público a través de exenciones o transferencias a grupos específicos. Esta particularización del gasto es totalmente legal aunque no legítima.

Por su parte, la informalidad de la actividad económica refleja los incentivos que enfrentan empresas y trabajadores para evitar los impuestos y otras cargas que supone el trato con la administración. La ineficiencia y la deslegitimación del Estado limitan el alcance de las reformas y las mejoras alcanzadas en el funcionamiento de la hacienda pública. En este contexto, la transformación del pacto fiscal requiere de la progresiva transformación del Estado para mejorar y aumentar los niveles de confianza de la sociedad así como avanzar en la reducción de la inseguridad de la informalidad y de la pobreza.

Finalmente, se concluye poniendo de manifiesto el alcance de las reformas impositivas y las medidas a corto y largo plazo que pueden contribuir a mejorar los pactos fiscales en la región andina. La adaptación de las reformas al contexto socioeconómico e institucional requiere del diseño de mecanismos específicos en cada país. El contexto social nos permite comprender mejor los resultados obtenidos en términos de recaudación y de diseño político e institucional en el que se sustenta el sistema tributario. Los cambios en las administraciones tributarias y en los sistemas impositivos deben tender a facilitar las relaciones del Estado con las “clases informales”. Para ello, es necesario facilitar el acceso de los trabajadores y los empresarios informales persiguiendo las actividades ilegales y potenciando las actividades legales que se realizan en el sector informal de la economía. Asimismo, se debe seguir avanzando en la profesionalización de la administración tributaria, que tiene que ir acompañada de políticas de transparencia y control social que permitan una mejor difusión de los beneficios del pacto fiscal. Pero todas estas medidas resultarán inútiles sin políticas de gasto público más eficientes que incrementen la legitimidad del Estado para las personas que actualmente no

participan en el pacto fiscal. El aumento del universo tributario depende más de las políticas de gasto y reforma institucional que de la modificación técnica de los sistemas tributarios.

La cooperación internacional, por su parte, debe tener en consideración la importancia de la tributación para mejorar la construcción del Estado en los distintos países, incrementar su compromiso con las reformas y garantizar que la ayuda al desarrollo no se convierta en una forma de supervivencia política de elites poco representativas o improductivas.

## **Características básicas de los sistemas tributarios de la región andina desde una perspectiva comparada**

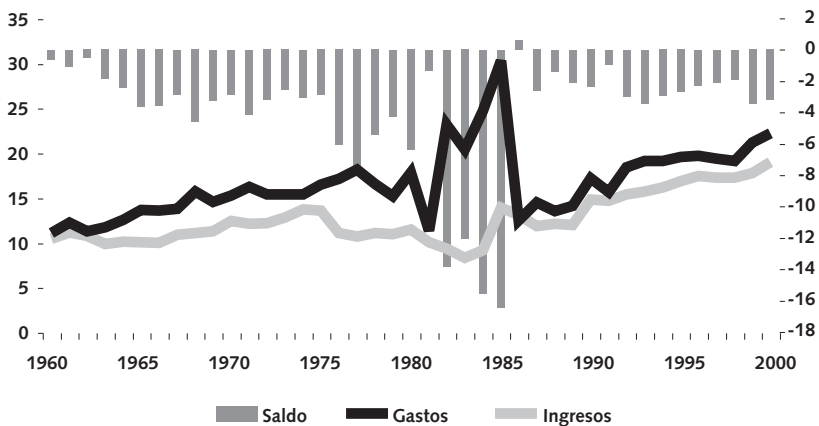
La fragilidad que de manera secular ha caracterizado a la hacienda pública latinoamericana pone en riesgo la sostenibilidad de la senda de crecimiento. La construcción del Estado es la variable fundamental del desarrollo a largo plazo (Acemoglu et. Al. 2001, 2002). Como refleja el gráfico 1, los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Perú han tenido fuertes dificultades para que los ingresos cubrieran sus fuertes necesidades de gasto<sup>4</sup>. Las economías de la región andina experimentaron un crecimiento económico sostenido entre 1960 y

4. La incapacidad para hacer frente a las deudas contraídas ha sido una constante en la historia de los países de la región desde su independencia en el siglo XIX. Así, desde 1824, Ecuador ha estado casi 120 años sin poder hacer frente a su deuda soberana; el período 1999-2000 fue el último en que el país se declaró incapaz para hacer frente a sus deudas. Perú, por su parte, y para el mismo período, ha estado más de 70 años sin devolver sus deudas. La última vez que se declaró insolvente fue en 1984 y hasta 1997 no comenzó de nuevo a retornar sus deudas. Finalmente, Bolivia es uno de los países que menos tiempo ha estado insolvente (casi 40 años) y la última vez que se vio forzado a declararse en quiebra fue en 1986, situación que no cambió hasta 1997.

1980 acompañado de aumentos en sus niveles de gasto y de ingreso públicos, aunque estos últimos presentaron una tendencia mucho más volátil. La crisis de la deuda a principios de los años ochenta fue fruto de un estancamiento de los ingresos con respecto a los gastos crecientes derivados de los desequilibrios externos provocados por los mayores intereses de retorno de la deuda contraída, de la debilidad del sistema financiero y de políticas de gasto público destinadas a financiar sectores poco productivos. Como resultado, el saldo negativo de las cuentas del Estado llegó a su punto máximo a mediados de la década, alcanzando, aproximadamente, más del 15% del PIB como promedio en los tres países.

**Gráfico 1. Bolivia, Ecuador y Perú: evolución de las arcas del Estado<sup>a</sup>. 1960-2000**

Promedio simple de las tres economías en porcentaje sobre el PIB. El ingreso y el gasto en el eje de la izquierda y el saldo en el eje de la derecha.



a. Hace referencia a la recaudación de los gobiernos centrales.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de OXLAD (Oxford Latin American Economic History Database).

Tras la crisis que asoló la región durante la década de los ochenta, el control del déficit público se logró equilibrando mejor gastos e ingresos<sup>5</sup>. La década de los noventa abrió una nueva puerta al optimismo comenzando con una importante reactivación de los ingresos. Este incremento vino motivado, principalmente, por las mayores tasas de crecimiento económico, por el retorno de la estabilidad macroeconómica y las reformas tributarias que, aunque insuficientes, mejoraron sensiblemente el desempeño tributario en estos países. Este incremento de los ingresos trajo parejo la recuperación de los niveles de gasto.

Esta tendencia se vio revertida a partir de 1997, cuando de nuevo los países de la región centroandina entraron en un período de desaceleración económica. Como resultado, se acentuó el déficit público, que junto al incremento a nivel internacional de los tipos de interés y, por tanto, de los costes de financiación de la deuda, generaron importantes tensiones en las cuentas públicas. Como se señala en CEPAL (2004d: 14): “una proporción elevada y muchas veces creciente de los ingresos fiscales fue absorbida por el pago de intereses”. Estas condiciones incentivaron el uso de la economía informal como refugio productivo de muchas familias y hogares.

Aquellos países de la región que aprovecharon la oportunidad para mejorar su posición fiscal a principios de los noventa —principalmente, aquellos que aplicaron una política de gasto público contracíclico y disminuyeron los niveles de endeudamiento— pudieron “capear” mejor las turbulencias de la “media década pérdida” que comenzó a finales de 1997. Entre estos países destacan especialmente Chile y Brasil, mientras que en el otro extremo se sitúan países como Ecuador, que tuvo que hacer frente a la insostenibilidad de sus cuentas públicas con fuertes y

5. Si hiciéramos un gráfico de la región en su conjunto obtendríamos el mismo perfil en lo que se refiere a las tres variables de estudio (ingreso, gasto y saldo público). Un ejemplo se encuentra en el gráfico 1 de CEPAL (2004).

costosas medidas de ajuste, como fue la sustitución de la moneda nacional por el dólar estadounidense.

La reciente evolución de las cuentas públicas en los países objeto de estudio muestran un progreso muy alentador. Bolivia, Ecuador y Perú cerraron el pasado ejercicio 2005 con una notable bonanza fiscal: el resultado primario promedio es positivo (en torno al 0,5% del PIB) y los niveles de endeudamiento continúan su tendencia descendente (CEPAL, 2005a)<sup>6</sup>. A pesar de que factores externos como los altos precios en los mercados internacionales de las materias primas presentes en la región –como el petróleo, el gas y el cobre– o los bajos costes asociados a los recursos de financiación exterior han tenido un papel crucial, no todo se debe a factores exógenos. Las reformas realizadas en las instituciones tributarias y fiscales, aunque insuficientes dadas las abultadas necesidades presentes, han consolidado esta positiva situación financiera.

La persistencia del déficit público en los países objeto de estudio ha impuesto importantes limitaciones para la consecución de tasas sostenidas de crecimiento económico positivas que faciliten la lucha contra el subdesarrollo en todas sus formas. A medida que los países crecen y van mejorando las condiciones sociales y económicas, la base tributaria se amplía y puede generarse un círculo virtuoso en el cual el crecimiento genera mayor gasto público derivado de una mayor recaudación tributaria. Incluso objetivos como la equidad tienen una mayor cabida y recepción una vez se consiguen ciertos niveles de desarrollo y efectividad gubernamental. De esta forma, la contención del déficit público en estos momentos supone una prioridad para la estabilidad y el desarrollo, lo

6. Esta tendencia es una constante en la región. Países como Argentina, Brasil y Venezuela han cancelado de manera anticipada sus deudas con el FMI e incluso algunos de ellos han recomprado deudas masivas contraídas con los títulos Brady, un legado de los impagos masivos durante la década de los ochenta.

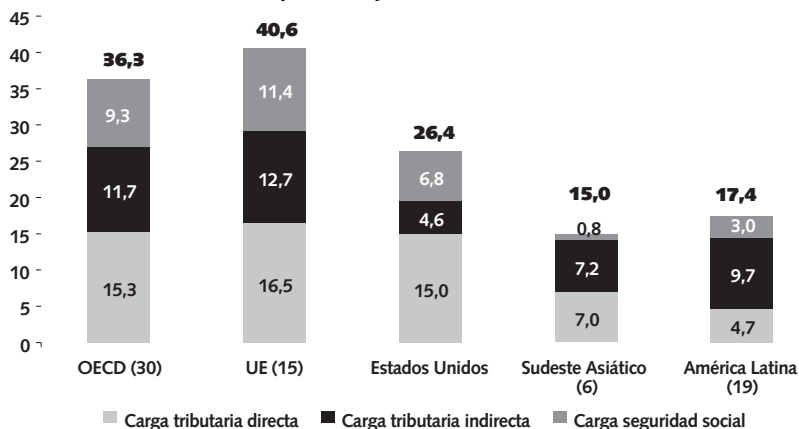
que hace todavía más necesario, si cabe, el aumento de la base fiscal para el futuro de las políticas sociales de los países de la región.

Desde una perspectiva internacional comparada, la presión tributaria en América Latina todavía es escasa si atendemos a las necesidades sociales y de desarrollo presentes en la región. Como se puede observar en el gráfico 2, la carga tributaria en Latinoamérica excede levemente del 17% sobre el PIB, mientras que otras regiones con niveles de desarrollo superior, como por ejemplo la OCDE o la Unión Europea, presentan niveles superiores al 35%<sup>7</sup>. No obstante, aunque el proceso de desarrollo requiere de la ampliación progresiva de la base tributaria para ampliar la provisión de bienes y servicios públicos, nada indica que aumentar los actuales tipos impositivos sea la solución para Latinoamérica. De hecho, muchas economías del Sudeste Asiático han logrado una senda de crecimiento sostenido a partir de cargas tributarias reducidas que han incentivado la emergencia de un sector privado exportador.

A continuación se describen las principales características de los sistemas tributarios en Bolivia, Ecuador y Perú atendiendo a la evolución y composición de la carga tributaria, el papel clave de los recursos naturales y los efectos de las últimas reformas tributarias sobre los tipos marginales. En especial, se destacan las dificultades para mejorar la imposición directa, la excesiva dependencia de los recursos naturales y el limitado impacto de las reformas tributarias en los países centroandinos.

7. A pesar de que calificar la presión tributaria de baja o alta depende de numerosos factores y objetivos, como la estabilidad macroeconómica, la eficiencia económica, las necesidades de incrementar el gasto social, etc... a nivel comparado, la región presenta niveles muy inferiores. Además, y como señala Tanzi (2000: 9): "obviamente, la calidad del sistema impositivo y la administración tributaria, la calidad de la política pública de gasto y la calidad en la gestión de este gasto tienen mucho que ver con la determinación de un nivel óptimo de ingresos impositivos".

**Gráfico 2. La carga fiscal desde una perspectiva comparada. Alrededor de 2004<sup>a,b</sup> (En porcentaje sobre el PIB)**



a. Las cifras de la OECD hacen referencia a carga fiscal del Gobierno general al igual que Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay.

b. Los datos de los países de América Latina corresponden al año 2004, excepto Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, que son del 2003; Uruguay, correspondientes al 2002, y México, que pertenecen al año 2000. Los datos de los países OECD corresponden al año 2003, así como los de Filipinas, Malasia y Tailandia. Los datos de Singapur pertenecen al año 2002 y los de Corea e Indonesia son del año 2001. Fuente: elaboración propia a partir de datos del “Revenue Statistics of OECD Member Countries” (OECD), 2003 para los países de la OECD, del “Government Finance Statistics” (FMI), 2004 para los países del Sudeste Asiático y las cifras oficiales de cada país para América Latina.

### **Evolución y composición de la carga tributaria en los países andinos**

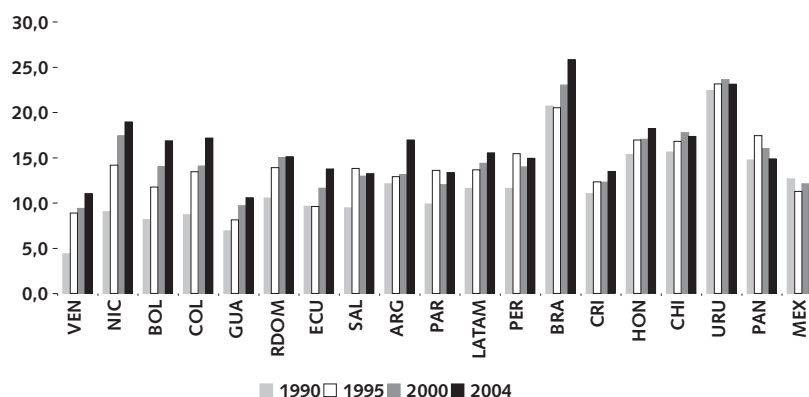
Las características de los sistemas tributarios de los países centroandinos tienen similitudes y diferencias con los del resto de la región latinoamericana. Como refleja el gráfico 3, la carga tributaria en América Latina es muy heterogénea aunque muestra una tendencia creciente durante los últimos 15 años. En promedio, durante el período 1990-2004, el total



de ingresos tributarios como porcentaje del PIB en la región aumentó en casi cuatro puntos porcentuales, pasando del 11,6% en 1990 al 15,5% en 2004. Todos los países de la región, a excepción de México, reflejan esta positiva evolución de la presión tributaria. La recaudación en este país centroamericano, para el mismo período, cayó en poco más de un punto porcentual en términos de PIB. De modo semejante, Panamá apenas experimentó cambio alguno y la presión tributaria en este país se ha mantenido alrededor del 14,7% durante este mismo período.

### Gráfico 3. Evolución de los ingresos tributarios. 1990-2004<sup>a</sup>

En porcentaje sobre el PIB. Ordenados en función del crecimiento porcentual en la recaudación del Gobierno central durante el período



a. Los datos de 2004 son todavía provisionales. No se incluye a Haití en el cómputo del promedio.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de ILPES-CEPAL.

En el contexto latinoamericano destaca el esfuerzo tributario de Brasil, cuya presión tributaria es cercana al 36% del PIB, nivel similar al de países de la OCDE como España, Italia o incluso Alemania. Brasil tiene un nivel excepcionalmente elevado de presión fiscal dada su renta por

habitante, bien al contrario de lo que sucede en países como Guatemala u Honduras.

La presión fiscal en Bolivia, Ecuador y Perú, por su parte, está por debajo del promedio en la región. Incluyendo en el análisis la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales, la recaudación media de estos tres países se encuentra ligeramente por encima del 15% sobre el PIB, dos puntos porcentuales por debajo de la media latinoamericana.

La evolución de la presión fiscal en la región centroandina ha sido particularmente positiva y durante el período que transcurre entre 1990 y 2004 Bolivia, Ecuador y Perú han más que doblado la carga tributaria, mostrando incrementos de entre 6 y casi 10 puntos porcentuales de PIB. Un desempeño que se encuentra muy por encima del registrado por la región en su conjunto, cuyo crecimiento promedio fue de casi cuatro puntos con respecto al PIB<sup>8</sup>. Bolivia, junto a Venezuela y Nicaragua, son los países latinoamericanos que han experimentado un mayor crecimiento de la participación de los ingresos tributarios en el PIB. Ecuador, por su parte, también ha visto incrementado su presión tributaria durante este mismo período por encima del promedio latinoamericano (4,1 puntos porcentuales del PIB). En cambio, Perú es el país que ha mostrado una mejoría más modesta y sus ingresos tributarios apenas han crecido 3,3 puntos porcentuales, uno de los registros más bajos de toda la región.

No obstante, este incremento general de la presión tributaria en América Latina no ha sido constante y podemos distinguir tres fases diferentes en función de la intensidad. Los avances más notables en los niveles de tributación se produjeron durante los primeros cinco años de la década de los noventa. Motivados por el buen desempeño económico y la con-

8. No obstante, hay que destacar que los mayores incrementos registrados se han producido en los países que en 1990 tenían los menores niveles de presión tributaria, lo que apunta a un proceso de convergencia en estos términos.

solidación de las reformas tributarias –y, en especial, aquellas destinadas a mejorar la eficiencia en la gestión de las agencias tributarias–, la carga tributaria en la región creció poco más de dos puntos porcentuales de PIB. Posteriormente, en el período que transcurre desde 1995 hasta 2000, la presión tributaria en promedio apenas avanzó medio punto, lo que acentuó los problemas económicos y sociales que vivió la región durante ese período. En los últimos cuatro años para los que se dispone de información, se observa una recuperación alentadora y entre el 2000 y el 2004 los ingresos tributarios en América Latina volvieron a crecer de manera sostenida, alcanzando el 15,9% del PIB en 2004.

Además de en los bajos niveles de recaudación, América Latina también destaca del resto de regiones del mundo por la composición de los ingresos públicos. Mientras en los países con mayores niveles de bienestar económico la imposición directa constituye el pilar principal en el que se sustenta el sistema tributario, en América Latina éste se fundamenta en la imposición indirecta. La importancia relativa de la imposición indirecta no sólo distingue a Latinoamérica de los países más avanzados sino también de las economías emergentes del Sudeste Asiático. Así, estos países muestran una presión fiscal similar a la latinoamericana, pero recaudan por igual impuestos directos e impuestos indirectos. En cambio, en América Latina aproximadamente el 56% de los ingresos tributarios corresponde a impuestos indirectos frente a un 27% de imposición directa. El resto, un 17%, hace referencia a las aportaciones a la seguridad social (véase el gráfico 2).

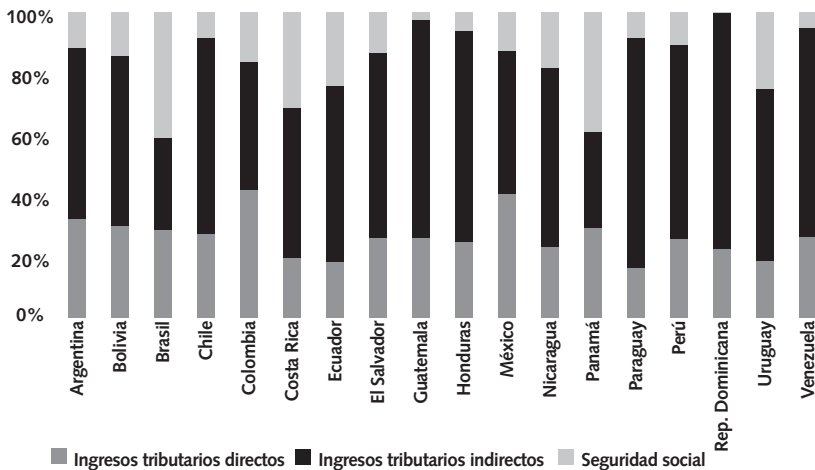
Existen razones estructurales que se comentan más adelante y que permiten explicar la baja importancia relativa de la imposición directa en los ingresos tributarios de la gran mayoría de países latinoamericanos. Especialmente relevante es la influencia de la desigualdad socioeconómica y la informalidad económica. La desigualdad, como se indica en el próximo apartado con más detalle, incrementa las resistencias de las elites económicas y políticas hacia los impuestos de carácter más progresivo, mientras que la informalidad económica restringe el universo de contribuyentes y la base imponible, dificultando la aplicación de

impuestos directos. Estos factores se ven fortalecidos por la importancia de los recursos naturales en las economías centroandinas y la debilidad de sus instituciones. Todo ello configura un contexto que dificulta la aplicación de sistemas tributarios que no beneficien únicamente a una elite que opera en el sector formal de la economía.

Dentro del mismo continente latinoamericano también existen importantes diferencias en la composición de la carga tributaria (véase el gráfico 4). Así, mientras en México y en Colombia más del 40% de los ingresos tributarios –incluidas las cotizaciones a la seguridad social– provienen de la imposición directa; en Ecuador y Uruguay este mismo rubro apenas alcanza el 18%.

**Gráfico 4. Composición tributaria en los países de América Latina. 2004<sup>a</sup>**

En porcentaje sobre el total de ingresos tributarios incluidas las cotizaciones a la seguridad social



<sup>a</sup> Los datos de Argentina, Brasil y Costa Rica corresponden al Gobierno general, el resto de países al Gobierno central.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de ILPES-CEPAL.

Lo mismo sucede cuando analizamos el peso relativo de la imposición indirecta. En Paraguay y la República Dominicana los impuestos indirectos suponen más del 75% de los ingresos tributarios. En el lado opuesto, nos encontramos con países como Brasil y Panamá, donde la imposición indirecta constituye únicamente el 30% de la recaudación total. Estos dos países, además, destacan por la importancia relativa de las cotizaciones a la seguridad social (cerca del 40%).

Por lo que respecta a los países de la región centroandina, Bolivia, con un 30,1% de recaudación impositiva total derivada de la imposición directa, se encuentra casi cuatro puntos porcentuales por encima del promedio regional (26,6%). Le sigue Perú, con una recaudación relativa de impuestos directos muy semejante al promedio (25,8%). Ecuador, por su parte, destaca por la baja capacidad recaudatoria de sus figuras impositivas directas (apenas un 18,2% sobre el total). Únicamente Paraguay recauda menos a través de este tipo de impuestos (un 16,4%).

El gráfico 5 (en este caso sin incluir las cotizaciones a la seguridad social) refleja de manera más clara la importancia relativa de los principales tributos en cada uno de estos tres países.

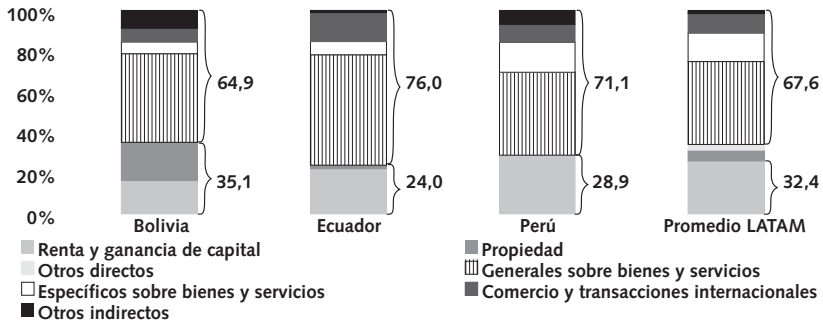
Así, por ejemplo, podemos observar cómo la notable importancia relativa de la imposición directa en Bolivia se deriva, principalmente, por la recaudación obtenida a través de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad. Ninguno de los otros dos países objeto de estudio, ni tan siquiera la región en su conjunto, presentan pesos relativos tan importantes.

Ecuador, por su parte, presenta una distribución impositiva desviada totalmente hacia la imposición indirecta y, en especial, se sustenta en los impuestos generales sobre bienes y servicios (principalmente el IVA). Como resultado, los impuestos directos apenas constituyen una cuarta parte de los ingresos tributarios. Este país, además, destaca por la importancia que los impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales todavía tienen sobre el total.

Finalmente, Perú destaca tanto por la importancia de los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital en el total de impuestos directos, como por el poco peso del IVA en la imposición indirecta, donde los impuestos especiales sobre bienes y servicios cobran una relevancia especial.

**Gráfico 5. Composición tributaria de Bolivia, Ecuador y Perú frente a América Latina. 2004<sup>a</sup>**

En porcentaje sobre el total de ingresos tributarios sin incluir las contribuciones a la seguridad social



a. El promedio LATAM incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.  
Fuente: elaboración propia a partir de datos de ILPES-CEPAL.

**La dependencia fiscal de los recursos naturales en Centroamérica**

Como ya se ha comentado anteriormente, en la estructura de recursos tributarios con los que cuenta el Estado para hacer frente a sus gastos, los ingresos derivados de los recursos naturales cobran una especial relevancia en Ecuador y Bolivia y, en menor medida, en Perú.

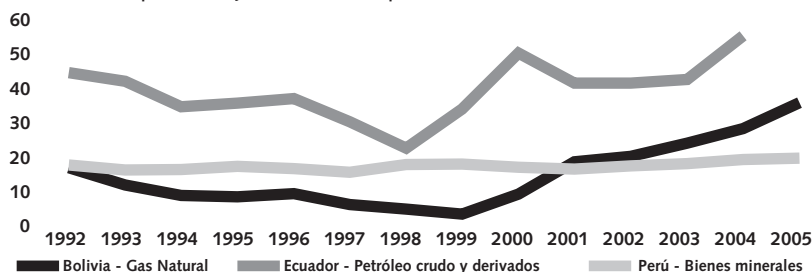
En consecuencia, para comprender tanto la evolución de los ingresos del Estado como las condiciones en las que se debe llevar a cabo una posible reforma, resulta necesario cuantificar, en la medida de lo posible, la importancia de estos recursos y sus implicaciones para la política tributaria y fiscal. Y es que a pesar de los esfuerzos realizados por las economías latinoamericanas en los últimos años para diversificar las exportaciones, son muchos los países donde un único producto primario representa una parte significativa del volumen total de exportaciones. Así, por ejemplo, entre los países con una cartera de exportaciones menos diversificada destacan Chile, Colombia, México y Venezuela.

Mientras Chile sobresale por su producción de cobre (constituyendo el principal productor mundial de este mineral) el resto de países mencionados destacan por su producción de petróleo crudo y derivados. Los países andinos objeto de estudio, a excepción de Perú, también destacan por concentrar sus exportaciones en este tipo de bienes. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, en 2004, el petróleo y sus derivados supusieron en Ecuador el 54,6% del total de exportaciones en volumen. Aunque con menor importancia, y para 2005, la participación del gas natural en el volumen total de exportaciones bolivianas supuso más del 35% del total. Perú supone la excepción dentro de este reducido grupo de países. En promedio, las exportaciones de bienes minerales (incluyendo oro, metales no ferrosos y las menas y desechos de metales) constituyeron el 19,1%. Sin embargo, a diferencia de los dos anteriores, la importancia relativa de estos bienes en Perú se ha mantenido estable en torno al 16,8% (nunca por debajo del 15% ni superior al 19,1%)<sup>9</sup>.

9. A pesar de ofrecer unas exportaciones más diversificadas, Perú destaca por ser uno de los principales exportadores a escala mundial de plata, estaño, cobre, cinc, plomo, molibdeno y oro.

**Gráfico 6. La importancia de los recursos naturales en la estructura exportadora. 1992-2005<sup>a</sup>**

En porcentaje sobre las exportaciones totales



a. Los datos de Ecuador sólo llegan hasta 2004.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL – BADECEL.

Así como los datos más recientes reflejan una cartera exportadora mucho más concentrada en Bolivia y Ecuador con respecto a lo observado en Perú, su evolución en el tiempo también muestra mayores fluctuaciones. Sin embargo, lo que resulta más relevante es que para ambos países los últimos años reflejan un persistente incremento de la importancia relativa de estos bienes en la cartera exportadora. Y es que a pesar de situarse lejos de los niveles conseguidos a principios y mediados de la década de los ochenta –cuando los hidrocarburos llegaron a constituir cerca del 70% de las exportaciones ecuatorianas y cerca del 60% de las bolivianas (Jiménez y Tromben, 2006: 16)–, como refleja el gráfico 6, la importancia relativa de los recursos naturales en promedio, y desde 1992, han supuesto el 38,7% y el 14,1% de las exportaciones totales de Ecuador y Bolivia, respectivamente.

Como señalan Jiménez y Tromben (2006: 17-18), esta alta especialización tiene numerosas consecuencias tanto a nivel económico como fiscal, como resultado de la volatilidad y la persistencia de los choques en los niveles de precios de estos bienes a escala internacional.



De acuerdo con la información disponible sobre la evolución de precios y los cálculos realizados por Tromben y Jiménez, se muestra que tanto el petróleo como el gas natural son dos recursos naturales que presentan altos niveles de volatilidad. Así, por ejemplo, durante los últimos 25 años los precios internacionales del petróleo han oscilado desde menos de 15 dólares hasta más de 50 dólares el barril. A pesar de la relativa estabilidad mostrada desde mediados de los ochenta hasta 1997, a partir de este año tanto la volatilidad como el nivel de los precios aumentaron considerablemente. El gas natural, por su parte, ha mostrado una evolución muy semejante como consecuencia de las características comunes que comparten ambos recursos.

Sin embargo, la volatilidad no es la única característica que conviene considerar. Como demuestran estos autores, a partir del análisis de Cashin, Liang y McDermott (1999), y utilizando información referente al período que transcurre desde 1957 hasta 1998, los hidrocarburos junto con el oro –uno de los principales bienes exportados por Perú– son los bienes que presentan variaciones más bruscas en sus precios. Es decir, una vez producida una variación en el nivel de precios, la vuelta a su nivel medio es más tardía en estos recursos que en otros como el cobre o el aluminio, por poner dos minerales como ejemplo.

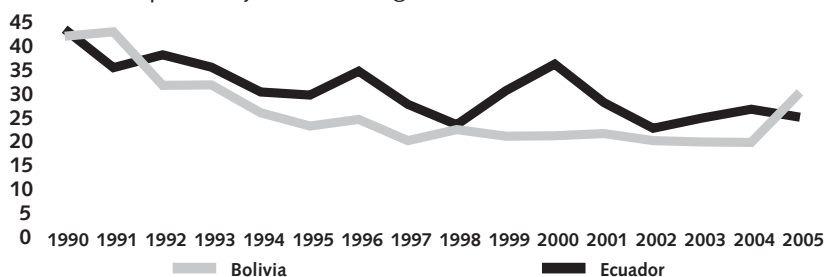
Para centrar nuestro análisis en el impacto que sobre la política tributaria y fiscal tiene esta fuerte especialización comercial en estos bienes, necesitamos conocer primero la importancia relativa que las rentas derivadas de estos bienes tienen en la estructura de ingresos públicos de los países objeto de estudio<sup>10</sup>. Y es que en las economías especializadas en la explotación y comercialización de recursos naturales no renovables,

10. Aunque queda fuera de los objetivos de esta investigación, para un análisis del impacto de los altos niveles de especialización exportadora en recursos naturales no renovables en la estructura económica y el desarrollo a largo plazo pueden verse los trabajos seminales de Prebisch (1950) y Singer (1950). Un análisis más actualizado lo encontramos en los artículos de Ocampo y Parra (2003 y 2005). Todos ellos centran sus análisis en la realidad latinoamericana.

alcanzar la función estabilizadora asignada a la política fiscal resulta más difícil si cabe por las características intrínsecas antes mencionadas. Cuanto menor es la diversificación y más concentrada se encuentren las estructuras tributarias en las rentas derivadas de los productos naturales no renovables, más volátil serán los ingresos del Estado y más difícil resultará llevar a cabo una función estabilizadora.

Aunque en la región latinoamericana los recursos naturales han disminuido progresivamente su importancia en la estructura de ingresos fiscales, los últimos años han reflejado una sólida tendencia al alza motivada, principalmente, por la fuerte demanda de estos recursos por parte de las grandes economías emergentes asiáticas y la consecuente escalada de precios en los mercados internacionales. El gráfico 7 recoge esta información para dos de los países de la región centroandina: Bolivia y Ecuador<sup>11</sup>.

**Gráfico 7. Evolución de la participación de los ingresos derivados de los recursos naturales en Bolivia y Ecuador. 1990 – 2005<sup>a</sup>**  
En porcentaje sobre los ingresos totales del Gobierno



a. Los datos hacen referencia al Gobierno general para Bolivia y el sector público no financiero para Ecuador.

Fuente: Jiménez y Tromben, 2006.

11. Los autores quieren agradecer a Varinia Tromben, del área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública de la CEPAL, haber hecho posible disponer de esta información.

Efectivamente, durante los últimos quince años estos dos países han mostrado una persistente disminución de la importancia de los ingresos procedentes de estas actividades. Sin embargo, los datos más recientes reflejan –en sintonía con el resto de países de la región– una tendencia al alza, situándose de nuevo en niveles ciertamente significativos dada la escasez del volumen total de recursos tributarios levantados. Así, mientras en 1990 estas fuentes de ingreso representaban en torno al 40% de los ingresos fiscales totales en ambos países, en 2005, constituían el 29,4% en Bolivia y el 24,2% en Ecuador<sup>12</sup>.

Asimismo, la importancia relativa de estos recursos resulta evidente cuando observamos cómo, durante estos 15 años, los recursos derivados del petróleo en Ecuador supusieron, en promedio, el 30% de los ingresos fiscales totales. En Bolivia, las rentas del gas han supuesto, para el mismo período, el 25,3%. Únicamente en Venezuela y México el petróleo tiene un mayor peso relativo (55,2% y 30,9%, respectivamente).

Los mecanismos utilizados para captar fiscalmente los ingresos por la explotación de estos recursos varían enormemente. En ocasiones, el mismo Gobierno participa directamente a través de la creación de empresas públicas o a través de la participación accionarial en alguna de las diferentes fases de las que consta la explotación de estos recursos (exploración, extracción, refinación, transporte y/o comercialización). Independientemente de cuál sea la forma de implicación del Estado, durante los años han ido variando los instrumentos y mecanismos tributarios para fiscalizar estas actividades (muchas veces, en función de la opción política en el Gobierno). Entre estos tributos destacan las regalías (como contraprestación por la concesión de derechos para la explotación), los impuestos especiales para

12. Hay que destacar, no obstante, que países como México, Venezuela y Trinidad y Tobago reflejan participaciones muy superiores (37,3%, 48,6% y 48,7%, respectivamente).

las empresas que operan en este sector (atendiendo a los beneficios y muchas veces a los planes de inversión) e incluso impuestos específicos (como el Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos en Bolivia).

En consecuencia, además de la importancia que tienen estos sectores en términos de generación de divisas, a la hora de atraer capitales e inversiones extranjeras o por su importancia relativa en la generación de producto interior bruto, su capacidad para generar recursos públicos los convierte, muchas veces, en ejes centrales de la política impositiva. Sin embargo, la imprevisibilidad y la volatilidad de los precios de estos recursos naturales complica sobremanera la política fiscal, pues dificulta establecer un nivel apropiado de gasto público así como de su sostenibilidad a medio/largo plazo<sup>13</sup>.

Los recursos naturales también tienen efectos perversos sobre la estructura económica y las instituciones del país. Algunos economistas han denominado a estos efectos la “maldición de los recursos naturales”. Por un lado, las actividades relacionadas con la extracción de recursos naturales son altamente intensivas en capital, poseen pocos encadenamientos con el resto de la estructura productiva y pueden conducir a la denominada “enfermedad holandesa”.

Así, el auge en el sector de los recursos naturales requiere de grandes inversiones en capital físico en relación con el capital humano, lo que incrementa la rentabilidad de los pocos propietarios o asalariados del sector. Además, a diferencia de lo que sucede con, por ejemplo, el sector textil, la extracción de recursos naturales tiene pocos vínculos con otros

13. Aunque tradicionalmente se ha pensado en los fondos de estabilización como el mecanismo más adecuado para afrontar esta volatilidad, las características institucionales de los países de la región centroandina dificultan la consecución de consensos y acuerdos a largo plazo.

sectores de actividad como el transporte, la creación de infraestructuras o la creación de actividades subsidiarias desarrolladas por las pequeñas y medianas empresas.

La enfermedad holandesa, por su parte, hace referencia a la apreciación de la moneda fruto de la entrada masiva de divisas en forma de ingresos. Dicha apreciación puede tener perniciosos efectos sobre el resto de sectores exportadores –y, por tanto, dificultar la diversificación comentada anteriormente–, así como sobre los pequeños productores nacionales que enfrentarán productos del exterior más económicos, es decir, una mayor competencia. Todo ello hace que las inversiones en el sector de los hidrocarburos no repercutan en el conjunto de la economía y la población, sino a través del sistema impositivo, lo que tiene costes implícitos muy elevados en condiciones de debilidad institucional.

Moore (2003) resume y sintetiza estos males institucionales. Todos ellos estrechamente relacionados con los incentivos perversos derivados de la ruptura del pacto fiscal existente entre el Estado y sus ciudadanos. El primero de ellos hace referencia al divorcio que se produce entre el Estado y la ciudadanía cuando una parte significativa de recursos públicos se obtiene fuera de la tributación directa e indirecta sobre individuos y empresas. En este caso, ¿para qué proveer a la sociedad de los bienes y servicios adecuados? Adicionalmente, los recursos naturales a menudo incrementan los conflictos sociales y generan problemas de gobernabilidad. Para evitar este conflicto, desde el exterior se suele recurrir al intervencionismo político y/o militar como prevención ante la falta de suministro. En el interior de los países poseedores de estas riquezas, los golpes y contragolpes se suceden para hacerse con su control. Finalmente, los países con una fuerte dependencia de los recursos naturales tienden a desarrollar una burocracia pública ineficaz, más preocupada por capturar las rentas que maneja el Estado que en hacer bien su trabajo. Como resultado, la distribución del gasto público se caracteriza por la poca transparencia y la captura del presupuesto público por parte de

intereses particulares. Si ya es difícil conocer el montante de recursos con los que cuenta el Estado, más lo es saber cómo se gastan<sup>14</sup>.

En definitiva, podemos señalar que los recursos naturales no incentivan la creación de un sistema impositivo basado en impuestos sobre la renta, sino estrategias de captura del Gobierno y la Administración pública. Cuando los ciudadanos no se responsabilizan de la mayoría de los ingresos públicos, tienen menos incentivos para exigir al gobierno que rinda cuentas sobre los servicios públicos que se han financiado. Como señalan Sala-i-Martin y Subramanian (2003), no existe ningún país que haya podido desarrollar instituciones sólidas habiendo descubierto primero abundantes recursos naturales no renovables. La “maldición de los recursos naturales” opera principalmente a través de sus efectos sobre las instituciones que, como se muestra en el segundo apartado, es una de las variables fundamentales para explicar la inexistencia de un pacto fiscal sólido en Bolivia, Ecuador y, en menor medida, Perú<sup>15</sup>.

14. En este punto conviene señalar la falta de transparencia y la opacidad que, de manera permanente, han caracterizado las negociaciones entre el Gobierno y las empresas extractivas, lo que ha generado una extendida percepción entre la sociedad de que no se están sacando los suficientes beneficios. Una menor presión tributaria es el efecto directo de esta mala gestión en los contratos.
15. Por ejemplo, Canadá y otros países del norte de Europa “bendecidos” también con semejante maná han tenido un destino mucho más afortunado, y los abundantes recursos económicos y financieros obtenidos han servido como detonantes para desarrollar sociedades con un alto nivel de bienestar. El motivo principal que explica esta divergente evolución se encuentra en que cuando descubrieron estas riquezas, ya contaban con unas sólidas instituciones transparentes y conducentes a la participación. Lo suficiente como para evitar los males endémicos asociados a la gestión de los recursos económicos y de poder generados por estos bienes tan demandados internacionalmente.

## Alcance y limitaciones de las reformas tributarias

Los países de la región centroandina objeto de estudio han mostrado a lo largo de las últimas dos décadas un desempeño muy positivo en lo que se refiere a los niveles de recaudación tributaria. Esta evolución positiva es, en parte, el resultado de un intenso proceso de reformas tributarias y fiscales al que se vieron sometidos la gran mayoría de países latinoamericanos y que se enmarcaron bajo el paraguas del denominado Consenso de Washington.

En línea con el resto de países del subcontinente, las reformas tributarias de los países centroandinos durante la década de los ochenta respondían a las necesidades de caja y a los altos niveles de endeudamiento público imperantes durante aquel momento (véase gráfico 1). En la década de los años noventa se continuó profundizando en estas reformas en un escenario marcado por la apertura comercial y la globalización, dos elementos que marcarían crucialmente la dirección de estas nuevas medidas. Sin embargo, y como hemos podido comprobar, el resultado global es que estas reformas resultaron insuficientes, tanto por la falta de ambición en los objetivos buscados como las deficiencias institucionales que caracterizaban (y todavía caracterizan) a los países de la región.

Los objetivos de estas reformas, dirigidas y orquestadas por las instituciones financieras internacionales como condicionantes a sus programas de ayuda, eran la simplicidad, la suficiencia, la neutralidad y la equidad del sistema impositivo con vistas a aumentar la recaudación. Bolivia, Ecuador y Perú no escaparon de esta ola reformista ni tampoco de las falencias que predominaban por aquel entonces en toda la región en su conjunto.

La *simplicidad* se buscó mediante una nueva legislación tributaria, más sencilla y comprensible; mediante la racionalización del sistema, eliminando muchos impuestos distorsionadores con baja capacidad

recaudatoria; y mediante la institucionalización (en términos de independencia y suficiencia) de las administraciones tributarias. Asimismo, se reformaron los sistemas de recaudación, una medida que se vio muy favorecida por la extensión de las nuevas herramientas informáticas y las tecnologías de la información y la comunicación.

Mediante la homogeneización de las tasas del IVA y la reducción en el número de exenciones, principalmente, las reformas implementadas consiguieron de manera directa reducir las distorsiones en la economía. Accesoriamente, y de manera indirecta, los incipientes procesos de liberalización e integración comercial que comenzaron, en algunos casos, y profundizaron, en otros, durante la década de los noventa, fueron eliminando los aranceles e impuestos a la importación que protegían algunos sectores económicos de manera discrecional. Como resultado, se puede afirmar que la neutralidad fue uno de los ámbitos en los que las reformas experimentaron un mayor avance<sup>16</sup>.

La *equidad* (ya sea vertical u horizontal) y la *suficiencia* son los ámbitos en los que las reformas han tenido un menor calado. Las causas que explican esta falta de resultados hay que buscarlas tanto en el poco esfuerzo e interés desplegados por las IFI encargadas de diseñar y seguir estos procesos de reforma, como por las injerencias de las diferentes fuerzas e intereses de los actores nacionales involucrados en la misma. Aunque se consiguió avanzar en la equidad horizontal (por la cual

16. Hay que destacar, como señalan Lora y Cárdenas (2006: 9) que la relación entre neutralidad y simplicidad administrativa no es bidireccional. Así, "los impuestos a las transacciones financieras, la generalización de los mecanismos de retención de impuestos, las unidades de grandes contribuyentes y la introducción de sistemas simplificados de recaudos para las pequeñas empresas han sido medidas administrativas efectivas para aumentar el recaudo que han entrado en conflicto no sólo con la equidad horizontal, sino con la eficacia de las normas legales".

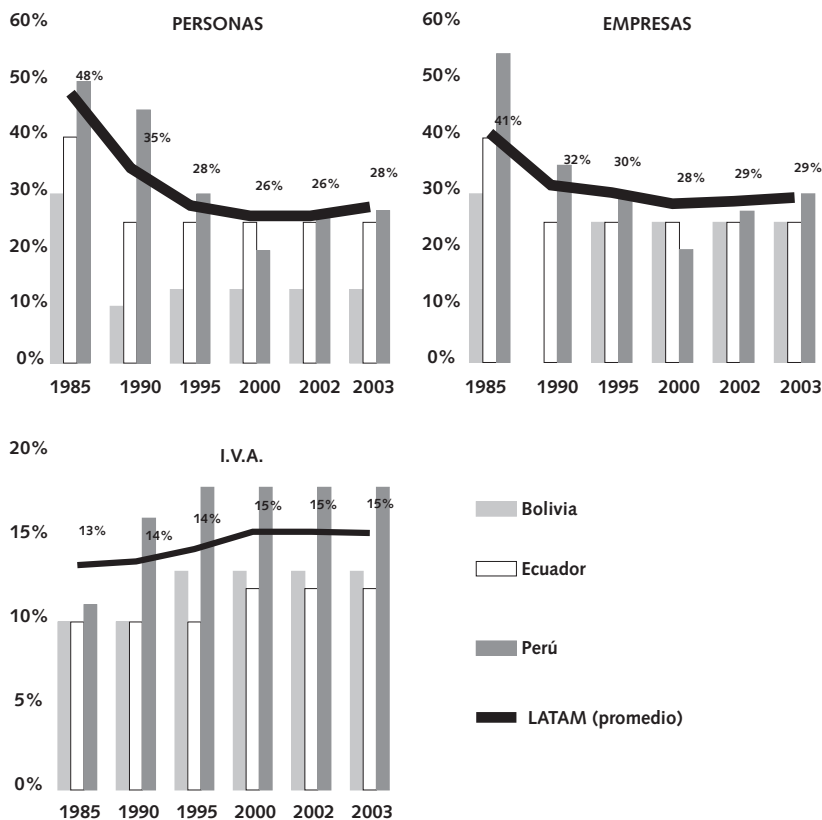


agentes con la misma capacidad económica deben pagar el mismo montante de impuestos) mediante la eliminación de exoneraciones e incentivos que configuraban un tratamiento diferenciado y arbitrario entre sectores (en particular, en el IVA y en el impuesto de la renta y de los beneficios de las empresas); la equidad vertical (por la cual agentes con distinta capacidad económica deben recibir un tratamiento diferenciado en materia de impuestos) sigue constituyendo el ámbito tributario que menos avances ha experimentado. Además, y a nivel general, la importancia relativa otorgada a la imposición indirecta como principal instrumento de recaudación –y más concretamente, el IVA– ha impedido crear sistemas impositivos efectivamente progresivos.

Por lo que se refiere a la *suficiencia*, a pesar de que tras las reformas la recaudación tributaria aumentó sensiblemente, el bajo desempeño económico experimentado durante el quinquenio comprendido entre 1998 y 2002 volvió a demostrar la incapacidad de la región para alcanzar la suficiencia tributaria.

A nivel efectivo, todos estos elementos configuraron importantes cambios en los regímenes tributarios en América Latina durante las dos décadas pasadas (véase el gráfico 8). El impuesto sobre las utilidades de las empresas redujo su tasa en cerca de 12 puntos porcentuales entre 1985 (tasa promedio del 41%) y 2003 (tasa promedio del 29%). El impuesto sobre la renta de las personas registró una reducción más severa durante el mismo período. Así, mientras el tipo marginal promedio se encontraba en torno al 48% en 1985, en 2003, el mismo tipo era del 28%. Esta pérdida de progresividad, motivada por la reducción en las tasas marginales, se vio compensada, marginalmente, por el aumento en el monto de ingreso exento de tributación y la reducción del nivel de ingreso a partir del cual se comenzaba a tributar a la tasa marginal más elevada (Stotsky y WoldeMariam, 2002).

**Gráfico 8. El impacto de las reformas tributarias en los tipos marginales de los principales impuestos. 1985-2003<sup>a</sup>**  
Promedio simple de las diferentes tasas



a. Los países incluidos para el cálculo del promedio son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Lora et al. (2005, 2006) en base a los datos de PriceWaterHouseCoopers: Individual Taxes and Corporation Taxes. Worldwide Summaries. Varios años.

A diferencia de las dos figuras impositivas anteriores, las reformas derivaron en un aumento generalizado de la alícuota del IVA. A mediados de la década de los ochenta, ésta se encontraba en torno al 13%, los datos más actuales disponibles, referentes a 2003, reflejan una tasa media del 15%.

De manera más concreta y en lo que se refiere a los países de la región andina, la evolución en los tipos marginales de los principales impuestos ha sido semejante a la del resto de países del subcontinente. Así, las alícuotas de la imposición directa, tanto sobre las personas naturales como sobre las personas jurídicas, han experimentado una notable disminución; mientras que las referentes al IVA han aumentando.

Como refleja la tabla 1, Perú ha sido el país que con mayor intensidad ha transformado sus alícuotas. Aunque los descensos en la imposición directa han sido pronunciados en los tres países, la disminución en Perú fue mayor y las tasas que gravaban la renta de las personas y las utilidades de las empresas se redujeron 23 y 25 puntos porcentuales respectivamente. De manera análoga, la tasa del IVA en este país andino aumentó en 7 puntos entre 1985 y 2003, un registro que supera con creces el crecimiento registrado en promedio en toda la región.

Como resultado, Perú es el país de la región andina con mayores tasas en los tres principales impuestos, destacando el diferencial que existe entre los tipos del IVA. Mientras en Bolivia y Ecuador la imposición sobre el valor añadido es del 13% y 12%, respectivamente, en Perú es del 18%. Un registro muy superior al de la media de América Latina<sup>17</sup>.

17. Esta diferencia resulta especialmente importante si atendemos a los previsibles procesos de integración comercial en la región y que motivarán una armonización de los tipos impositivos en todos los impuestos, y en especial, de la imposición indirecta y del IVA.

**Tabla 1. Evolución de tipos en la región andina. 1985-2003**  
**Diferencial en puntos porcentuales de los promedios simples**

	Personas	Empresas	IVA
<b>Bolivia</b>	-17,0	-5,0	3,0
<b>Ecuador</b>	-15,0	-15,0	2,0
<b>Perú</b>	-23,0	-25,0	7,0
<b>LATAM (promedio)</b>	-20,2	-11,6	1,9

Fuente: elaboración propia a partir de Lora et al. (2005, 2006) en base a los datos de PriceWaterHouseCoopers: Individual Taxes and Corporation Taxes. Worldwide Summaries. Varios años.

Así pues, determinar si las reformas acometidas consiguieron los objetivos buscados resulta muy difícil porque éstas se implementaron de manera inconsistente y porque la idiosincrasia política de cada país, su estructura socioeconómica y sus instituciones acabaron por perfilar la manera en que esta agenda de reformas se plasmó en la realidad<sup>18</sup>. Lo que sí parece muy claro es que estos avances resultan insuficientes dadas no sólo las carencias de la región, sino las abultadas deficiencias presentes, como por ejemplo, los altos y persistentes niveles de desigualdad económica y social.

Las reformas avanzaron, principalmente, en dos ámbitos. El primero supuso una mayor racionalización y simplificación del sistema impositivo. El segundo, en el campo de la administración, supuso la reforma de las agencias encargadas de gestionar la recolección de tributos, dotándolas de mayor independencia y autonomía. Mediante la simplificación,

18. Haber obviado estos elementos constituye una de las principales críticas al "tsunami" reformista en que se enmarcaron estas reformas tributarias y otras incluidas en el Consenso de Washington y que "barrió" el subcontinente latinoamericano a partir de mediados de la década de los ochenta.

además, se ha conseguido dar un importante paso hacia adelante para reformar un sistema impositivo todavía muy farragoso, complejo y lleno de exenciones y casos especiales que provocan que los actores con menor capacidad para adquirir información se desentiendan del pago de impuestos y prefieran mantenerse en la informalidad económica.

La complejidad en el sistema tributario, por su parte, es aprovechada por los que tienen mayor información para beneficiarse particularmente, así como por la propia administración pública, que aumenta su poder como actor estratégico dentro del sistema impositivo. La simplificación administrativa constituye un desafío central en el proceso de acercar el Estado a la ciudadanía y mejorar el contrato social en el que se sustenta todo pacto fiscal.

Mediante la institucionalización de las agencias tributarias, se consiguió disminuir la injerencia política y las actitudes arbitrarias, además de incrementar su eficiencia y eficacia huyendo de las importantes limitaciones presentes en el resto de la administración pública. Sin embargo, y a pesar de estos avances, la región se encuentra todavía lejos de haber conseguido unos mínimos niveles por lo que hace referencia a suficiencia, sostenibilidad y progresividad del sistema tributario. Conviene destacar la persistente incapacidad que han mostrado estos tres países para aumentar la base tributaria a través de un mayor universo de contribuyentes. Como resultado, la carga tributaria total en la región se caracteriza por su mala distribución, y la equidad, en especial la que hace referencia a la vertical, está muy lejos de ser alcanzada. Como resultado, nos encontramos con sistemas tributarios fundamentados básicamente en impuestos indirectos, y más concretamente en el IVA, con lo que el sistema en su conjunto tiende a ser regresivo.

Como ya se ha apuntado, los obstáculos más importantes que han enfrentado las reformas impositivas provienen de la estructura socioeconómica de los países andinos y de la debilidad de sus instituciones político-administrativas. La informalidad económica y la deslegitimación e ineficacia de las instituciones públicas limitan el alcance de las reformas impositivas y exigen de estrategias de reformas muy adaptadas al contexto específico de cada país. Como han señalado Schneider *et al.* (2004)

o Di John (2006:1), la reforma tributaria y, en general, los programas de ajuste estructural de las instituciones financieras internacionales se emprendieron desde una perspectiva excesivamente técnica, descuidando el contexto político e institucional en las que se formulaban y la estructura social en la que se aplicaban. A continuación se desarrollan en profundidad estos dos aspectos. Su comprensión y análisis resultan necesarios para comprender la magnitud de las posibles reformas que se deben llevar a cabo, así como para garantizar el éxito de las mismas.

### **Bloqueos al pacto fiscal en Bolivia, Ecuador y Perú**

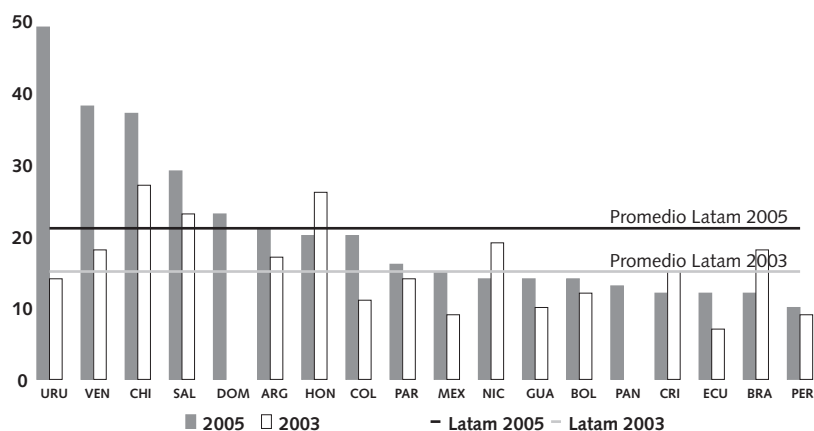
El alcance limitado de las reformas tributarias para incrementar la base fiscal y, por tanto, los recursos del sector público para satisfacer las necesidades de los ciudadanos tiene su principal explicación en la estructura socioeconómica y el arreglo institucional de los países de la región centroandina. Estos factores configuran lo que se podría denominar la “frontera de posibilidades de política tributaria” y condicionan el avance del pacto fiscal en la región. El diseño de las reformas impositivas y, en general, del resto de las políticas implantadas por el denominado Consenso de Washington han desconsiderado las restricciones que se derivan de la desigualdad social, la informalidad económica y la falta de legitimidad de las instituciones públicas.

En la actualidad, el pacto fiscal en Bolivia, Ecuador y Perú se encuentra muy debilitado y la confianza de los ciudadanos en la gestión de los impuestos por parte del Estado es muy baja. Este pacto se sustenta en la idea de que el contribuyente está dispuesto a intercambiar su esfuerzo tributario por una adecuada provisión de servicios y bienes públicos. Sin embargo, como veremos, la calidad de las instituciones y la estructura socioeconómica propia de los países en estudio (y en especial, la situación social y económica de las familias) no propician las bases de confianza requeridas para el correcto funcionamiento de un contrato de estas características.

De hecho, la creencia compartida por la ciudadanía es que los impuestos no son bien gastados por el Estado. El gráfico 9 muestra la percepción ciudadana respecto al uso de los recursos recaudados vía impuestos por el Estado a partir de la encuesta anual del Latinobarómetro. En 2005 únicamente el 21% de los latinoamericanos confiaba en que sus impuestos serían utilizados correctamente. Aunque supone una mejora sustantiva con respecto a los datos de 2003, cuando sólo un 15% confiaba en que se haría un buen uso de sus impuestos, este dato refleja claramente los bajos niveles de confianza social en esta relación de intercambio entre el pago de impuestos y la prestación de bienes y servicios públicos.

**Gráfico 9. Percepción de la ciudadanía respecto al uso de los recursos levantados mediante impuestos. 2003 y 2005**

Porcentaje de la población total que responde afirmativamente a la pregunta: En general, respecto de los impuestos... ¿Tiene Ud. confianza en que el dinero de los impuestos serán bien gastados por el Estado?



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro (diversos años).

Este promedio regional, no obstante, esconde importantes disparidades a escala nacional. Mientras en Chile, Venezuela y Uruguay los niveles de confianza ciudadana con respecto al buen uso de impuestos superan el 30%, en los países de la región centroandina, los niveles se encuentran entre los más bajos de toda América Latina (entre el 14% y el 10%). Bolivia es el país centroandino que en 2005 reflejaba mayores niveles de confianza ciudadana (14%), ganando dos puntos porcentuales en relación con el mismo dato de 2003. Le sigue Ecuador, con un 12% de la población confiada en que se utilizarán correctamente sus impuestos. Este dato, aunque bajo, ha experimentado una significativa mejoría en relación con dos años atrás, cuando únicamente un 7% de la población confiaba en la actuación de su Estado. Perú es el país donde mayor desconfianza existe en la gestión de los impuestos por parte del Estado y únicamente el 10% de los peruanos confía en que sus impuestos le revertirán algún provecho y no acabarán siendo malgastados<sup>19</sup>.

A partir de los datos de Torgler (2005: 145), la tabla 2 recoge los motivos que aducen bolivianos, ecuatorianos y peruanos para explicar su comportamiento contrario al pago de impuestos. Del análisis de los datos se desprende que las personas no consideran que el problema para pagar impuestos derive principalmente de las capacidades de la Administración pública para garantizar el pago; es decir, la percepción que predomina es que no se trata de un problema de supervisar el cumplimiento de las normas.

19. Aunque existen muchas variables coyunturales que pueden influir en los niveles de confianza ciudadana sobre el uso de los recursos levantados por el Estado (como, por ejemplo, el nivel de apoyo al presidente en aquel momento o si la encuesta se ha realizado cuando se destapó algún caso de corrupción), los datos referentes a los países objeto de estudio apenas han sufrido una variación significativa. Desde 2003 ocupan los puestos más bajos de la lista, siempre significativamente por debajo del promedio latinoamericano, ya de por sí, en niveles muy críticos.



**Tabla 2. Razones por las que los individuos deciden no pagar impuestos <sup>a</sup>**  
 Porcentaje de individuos que mencionaron alguna de estas razones por los que no se pagaban los impuestos

<i>¿Por qué la gente no paga sus impuestos?</i>	Bolivia	Ecuador	Perú	Promedio Latam	Promedio Latam (sin andinos) <sup>1</sup>
Falta de honestidad	47,0	53,8	41,6	44,5	43,9
Porque la gente es muy "lista" y espabilada	17,6	47,2	25,6	26,4	25,6
No ven la utilidad de pagar impuestos	28,5	37,8	21,4	29,4	29,5
Falta de conciencia cívica	35,3	49,3	34,2	34,4	33,3
Porque aquellos que evaden impuestos no son castigados	23,0	31,3	14,6	23,1	23,1
Porque los impuestos se gastan mal	40,4	45,8	23,2	32,4	31,6
Porque los impuestos son muy altos	37,1	50,8	50,2	46,8	47,0
Porque hay corrupción	42,4	59,0	32,8	44,2	44,0

a. Incluye información de Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Torgler (2005).

Los motivos que aducen los ciudadanos para no pagar impuestos en la región andina hacen especial referencia a la falta de honestidad y conciencia cívica de las personas, la corrupción en el Gobierno y lo elevado que resultan los impuestos. Aunque con intensidades distintas en cada uno de estos países, estos factores responden a la estructura social, económica y política de la región.

A nivel social, la fragmentación étnica y la pobreza reducen la confianza entre los distintos grupos sociales y limitan el comportamiento cooperativo. La fragmentación estrecha los lazos de reciprocidad y confianza entre los miembros de un mismo grupo pero dificulta la cooperación entre distintos grupos y comunidades. Además, la pobreza incrementa el esfuerzo fiscal de las familias, cuyos lazos de solidaridad se encuentran, sobre todo, en su grupo social y cultural y no con el Estado.

La estructura económica de los países de la región andina influye en los incentivos de los agentes a evitar el pago de impuestos. La ausencia de una escala de producción suficiente (motivada, principalmente por una pequeña demanda interna) incentiva que gran parte de los trabajadores y empresas se mantengan en la informalidad económica. Este es el caso de la pequeña producción agrícola o del comercio minorista, pero también de otras empresas de mayor tamaño que utilizan productos y servicios informales en su proceso de producción. Así, por ejemplo, los servicios de limpieza, mantenimiento o reparación se mantienen en gran medida en la informalidad económica. Esto reduce los costes de las medianas y grandes empresas a la vez que deja fuera de la formalidad económica a un gran número de trabajadores y pequeñas empresas. Aunque la informalidad económica proporciona un medio de vida a la población y actúa como colchón en épocas de crisis, el desarrollo requiere de la progresiva formalización de la actividad económica para realizar inversiones cada vez mayores y mejorar los niveles de calidad de vida<sup>20</sup>.

En tercer lugar, la progresiva deslegitimación de las instituciones políticas desincentivan a los ciudadanos a pagar impuestos pese a posibles mejoras que hayan podido ocurrir en el seno de la administración tributaria. Aunque la profesionalización de las administraciones tributarias ha ido en aumento, la deslegitimación de los partidos políticos y del sistema de representación pública limita el alcance de las reformas emprendidas. Más concretamente, podemos afirmar que el liderazgo disfuncional de los partidos ha reducido la credibilidad y la confianza en las instituciones políticas, mientras que las redes de clientelismo en la administración han incrementado los costes de formalización. En estas condiciones cualquier evasión de impuestos es considerada como legítima y la construcción de un sistema tributario de base ancha resulta más complicado.

20. Como señaló Hirschman (1970), la lealtad al Estado depende de su capacidad para superar los incentivos a la informalidad de los distintos grupos sociales.

El pacto fiscal no depende únicamente del funcionamiento de la administración tributaria, sino también de aquellas agencias o instituciones dentro del aparato estatal encargadas y/o responsables de ejecutar las partidas de gasto, como los ministerios encargados de la ejecución del gasto público (educación y salud) o los organismos encargados del desarrollo de infraestructuras. Sin embargo, los avances en estos ministerios han sido más modestos. Las reformas para mejorar el alcance del pacto fiscal no se encuentran, por tanto, únicamente en la administración tributaria, sino también en los organismos e instituciones responsables de respaldar la actuación de las agencias tributarias así como de aquéllas responsables de garantizar que los impuestos sean, una vez convertidos en gasto, distribuidos con eficacia.

El equilibrio fiscal alcanzado en la región andina, y en muchos otros países de Latinoamérica, se basa en la legitimidad generalizada de que no hay que pagar impuestos. Esta legitimidad se sustenta en el hecho de que nadie paga, nadie hace frente a sus obligaciones tributarias, porque sus costes resultan muy elevados en relación con el poder adquisitivo de la población y luego los impuestos no se traducen en bienes y servicios públicos. De esta manera se legitima una moral tributaria laxa o una baja motivación intrínseca a pagar impuestos. Como señala Torgler (2005: 153), “la gente que dice haber conocido u oído acerca de prácticas sobre evasión tributaria posee una moral tributaria significativamente inferior que el resto”.

Las bases que sustentan el contrato fiscal entre sociedad y Estado en los países de la región centroandina se encuentran fuertemente debilitadas o no existen. Este contrato fiscal –basado en el intercambio equitativo entre impuestos, por un lado, y bienes y servicios públicos, por el otro– carece de la confianza mínima en las administraciones públicas y en aquellos en el poder, así como de la sensación de justicia, transparencia y reciprocidad en la recolección y uso de los ingresos públicos (Stein *et al.*, 2005). Ante esta situación, la relación tributaria se sustenta en la amenaza del posible castigo derivado del incumplimiento de las obligaciones

tributarias, y no en la obligación moral e intrínseca del individuo de pagar los tributos (*self compliance*) con el objetivo de sufragar los costes de una serie de bienes y servicios.

### **La fragilidad de las bases sociales del pacto fiscal**

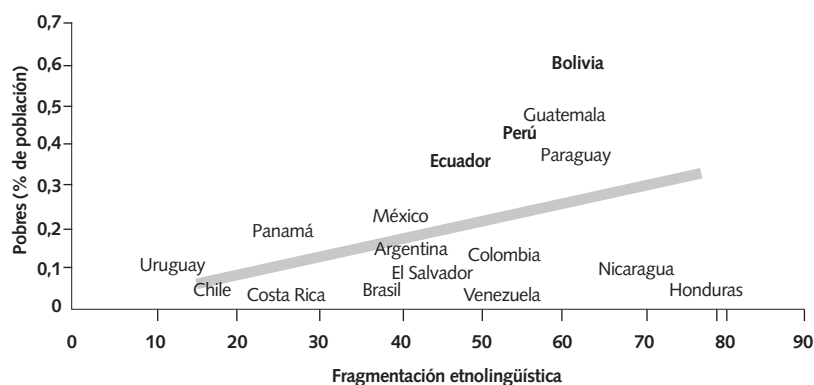
La estructura social de los países objeto de estudio constituye un elemento crucial para explicar tanto la capacidad tributaria actual, como la futura, pues condiciona elementos clave como el universo tributario potencial o la eficiencia recaudatoria de los diferentes tributos. Del mismo modo, estas condiciones sociales acaban determinando la factibilidad y el éxito en la consecución de ciertos objetivos en materia de reforma tributaria<sup>21</sup>. La pobreza, la fragmentación etnolingüística y cultural y la desigualdad caracterizan la realidad social de Bolivia, Ecuador y Perú. Como se observa en el gráfico 10, estos países se caracterizan respecto al resto de Latinoamérica por la elevada pobreza y fragmentación etnolingüística.

Esta realidad dificulta el pacto fiscal entre la sociedad y el Estado porque reduce los incentivos económicos y sociales de las personas a pagar impuestos. Por un lado, el coste, en términos de calidad de vida, de pagar impuestos crece con el nivel de pobreza, así como con la falta de progresividad del sistema tributario. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, más de la mitad de la población en los tres países objeto de estudio no alcanza el ingreso mínimo necesario para satisfacer sus necesidades básicas (entre las que se incluyen las nutricionales, de vivienda, salud o educación). Bolivia, con un 62,4% de la población pobre

21. Asimismo, estos condicionantes explican una parte muy importante y significativa del diferente desempeño y capacidad tributarios que existe entre los países desarrollados y en desarrollo.

encabeza esta lista, seguida de Perú (54,8%) y Ecuador (49%). Los dos primeros, además, han mostrado una tendencia muy negativa ya que durante diez años han visto incrementados sensiblemente sus niveles de pobreza y pobreza extrema. Sólo Ecuador ha conseguido reducir la extensión de la pobreza, pues en 1990, la incidencia de la pobreza sobrepasaba el 62% de la población<sup>22</sup>.

**Gráfico 10. Pobreza y fragmentación etnolingüística en Latinoamérica**



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2004c) y Psacharopoulos, G. y H. Patrinos (2004).

22. Dentro de estos países andinos, los individuos y hogares que se encuentran afligidos por las carencias materiales e inmateriales presentan una caracterización bastante bien definida. Son, en su gran mayoría, indígenas y habitantes del entorno rural que, por diversos motivos –educación insuficiente, falta de acceso a los servicios de salud básica y al mercado de trabajo formal, etc.– son los últimos en beneficiarse del dinamismo económico cuando éste se produce, y los primeros en salir perjudicados frente a un desempeño económico negativo.

Por otro lado, la fragmentación etnolingüística dificulta el establecimiento de los vínculos de reciprocidad necesarios para el contrato implícito que sustenta el pacto fiscal. La cooperación social requiere de la identificación mutua entre los ciudadanos así como también de la supervisión social. La ausencia de sanciones sociales por no pagar impuestos junto a la sólida legitimidad social que sustenta la evasión tienen muchas veces su origen en las pugnas y desconfianzas entre distintos grupos culturales. Esto es especialmente así cuando algunos grupos o comunidades han sido históricamente excluidos de los beneficios de las políticas públicas. Como han señalado varios autores, ante elevados niveles de fragmentación social las probabilidades de que surja un conflicto crecen y la negociación para alcanzar acuerdos resulta más costosa (Fearon, 1994). En estas condiciones los pactos sociales son más difíciles de alcanzar porque en muchas ocasiones comprenden modelos mentales, limitaciones cognitivas y simbologías muy diferentes entre las distintas partes.

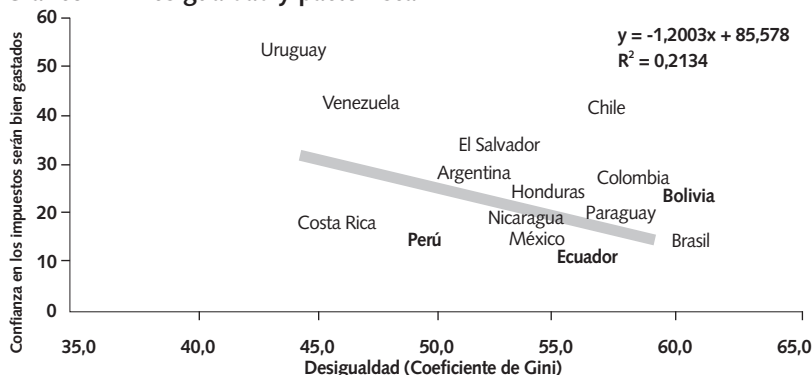
Otro de los rasgos característicos de la estructura social en la región andina es la desigualdad económica. Esta inequidad aumenta las presiones redistributivas pero también las resistencias por parte de una elite económica a establecer sistemas fiscales de tipo progresivo. Los niveles de desigualdad de los países andinos son de los más altos en el continente, y su negativa evolución durante la pasada década denotan la persistencia de este problema (Banco Mundial, 2004). Así, por ejemplo, Bolivia se ha convertido durante dicho período en el país de la región con un mayor diferencial de renta entre ricos y pobres. De acuerdo con el Banco Mundial (2004), los hogares más ricos acumulaban, en 1999, una renta más de 140 veces superior a la de los hogares más pobres. Cinco años antes, el mismo diferencial de renta en Bolivia era de 81,2 veces, lo que refleja un sustantivo deterioro en la distribución y un constante proceso de concentración de la renta. Aunque este mismo diferencial de renta entre hogares ricos y pobres en Ecuador no era tan alto a finales de la pasada década (en torno a

63,6 veces en 1998), su evolución en el tiempo también refleja un importante deterioro (51,2 en 1994). Perú, por su parte, supone la excepción dentro de este pequeño grupo de países. Aunque también ha visto incrementada la brecha entre ricos y pobres, el diferencial no es tan acusado y se encuentra en torno a la media de América Latina.

La desigualdad incrementa los incentivos de las elites económicas y políticas que operan en el sector formal de la economía para utilizar los impuestos a su favor, definiendo y elaborando políticas públicas en su beneficio. Usando la metáfora de Elizondo y Santiso (2006), las elites acaban actuando como “termitas fiscales” que tratan de recuperar sus impuestos a través de beneficios particularizados en las políticas de gasto público. Como la desigualdad implicaría que las clases más altas deberían pagar más impuestos en términos relativos, las elites ponen fuertes resistencias a mejorar la progresividad del sistema y divisan estrategias para recuperar sus aportaciones vía la captura del gasto público a través de exenciones impositivas, los subsidios, las transferencias particularizadas u otros privilegios fiscales. Estas prácticas incrementan todavía más la desconfianza y, como se puede observar en el gráfico 11, la desigualdad reduce significativamente la esperanza de los ciudadanos de que los impuestos serán debidamente gastados.

La estructura social en Bolivia, Ecuador y Perú reduce la cohesión social e incentiva comportamientos oportunistas por parte de las elites para evitar la carga fiscal que deben asumir. En estas condiciones el equilibrio alcanzado resulta especialmente perverso ya que se basa en una moral tributaria laxa que legitima socialmente la evasión de impuestos porque no existe la garantía de que el esfuerzo fiscal tenga contrapartidas sociales. La persistencia de esta situación requiere de un sistema económico prácticamente preindustrial en el que la informalidad supone aproximadamente la mitad del Producto Interior Bruto. Todo ello hace aún más difícil si cabe un pacto fiscal en los países de la región.

**Gráfico 11. Desigualdad y pacto fiscal**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2004) y Latinobarómetro (2004).

### La estructura económica de la desconfianza fiscal

La estructura económica y empresarial de los países en estudio también impone importantes restricciones a la confección de un adecuado sistema tributario. La distribución sectorial de actividades y la elevada informalidad económica constriñen las alternativas tributarias y constituyen un auténtico desafío de futuro. Latinoamérica se caracteriza por una elevada “clase informal” formada por una mayoría de empresas y trabajadores que operan al margen del Estado. Los servicios y bienes realizados en la informalidad pueden ser legales o ilegales. El escaso aprovechamiento de las economías de escala, debido en gran parte a la fragmentación de los mercados y a la importancia de la agricultura de subsistencia, incentiva el uso de la informalidad para realizar las transacciones económicas. Asimismo, la ineficacia de la Administración pública a menudo presenta costes adicionales que empresas y trabajadores no están dispuestos a asumir, y prefieren mantenerse fuera de la legalidad.



Otro elemento que condiciona el arreglo tributario hace referencia al peso del sector primario en la economía. La agricultura aún constituye un rubro muy importante dentro de la producción nacional, así como en la generación de empleo<sup>23</sup>. En países como Bolivia, el PIB generado por el sector primario alcanza aproximadamente el 15% del total. Ecuador y Perú presentan niveles sensiblemente inferiores (en torno al 6% y 9%, respectivamente) aunque por encima de economías más avanzadas, como las de la OCDE, donde la agricultura apenas representa, en promedio, un 1,5%. Mucha de esta producción y del empleo generado en este sector es de subsistencia, mientras que gran parte del comercio de los productos agrícolas escapa del alcance del Estado y de los circuitos directos e indirectos de tributación. La fragmentación de los mercados debido a una orografía abrupta y la falta de infraestructuras dificultan el aprovechamiento de las economías de escala y reducen la frecuencia y el tamaño de los intercambios.

La producción total a escala nacional se concreta en una estructura empresarial dualizada donde conviven, por un lado, un gran número de micro, pequeñas y medianas empresas (PYME), que son las que absorben la mayor parte de la fuerza laboral, y, por el otro, las grandes empresas, muy poco numerosas y que generan la mayor parte del PIB nacional aunque emplean un porcentaje muy reducido de trabajadores. Estas PYME no tienen apenas recursos para llevar una adecuada contabilidad y sus niveles de facturación no pueden afrontar las cargas tributarias ni el resto de obligaciones propias de la economía formal. Esta vertebración empresarial, que se traduce en una fuerte presencia de la informalidad

23. Si además consideramos que los trabajadores en este sector se encuentran excluidos del sistema de pensiones, y que esta prestación social, junto al seguro de desempleo, absorbe la gran mayoría de transferencias públicas, el efecto sobre la desigualdad es positivo, es decir, aumenta.

también genera que los salarios supongan una proporción muy pequeña de la renta nacional, lo que debilita todavía más la capacidad recaudatoria de la imposición directa.

A pesar de que el sector informal supone, en muchas ocasiones, una fuente de ingresos crucial para una gran mayoría de trabajadores en la región, la informalidad tiene perniciosos efectos sobre la economía nacional en su conjunto, y en especial, sobre sus niveles de productividad. Ciertamente, las empresas que operan en la informalidad son de pequeño tamaño, y así permanecen para no llamar la atención de las autoridades, y, en especial, de la administración tributaria. Sin embargo, operar a una escala tan pequeña impide que estas empresas saquen provecho de economías de escala o del uso de nuevas tecnologías y prácticas gerenciales (Farrell, 2004). Del mismo modo, la capacidad emprendedora de la informalidad permanece casi siempre encubierta, escondida, limitando así posibles interacciones con el resto de actividades e industrias.

Latinoamérica es la región del mundo con un mayor nivel de informalidad económica. Esto es así incluso cuando existen regiones con menores niveles de desarrollo económico como África<sup>24</sup>. Dentro de la región latinoamericana, no obstante, existen importantes disparidades, y su importancia relativa en función del PIB oscila entre el 20% estimado en Chile al 67% en Bolivia. En la región centroandina, y en especial en Bolivia y en Perú, es fuera de la formalidad donde se generan la gran mayoría de intercambios, el comercio, las oportunidades de trabajo y, en definitiva, donde se genera el valor añadido, y, por tanto, la renta y los recursos económicos<sup>25</sup>.

24. Véase Schneider (2002a) para más información acerca de la definición y cálculo del tamaño de la economía informal en las diferentes regiones en desarrollo.

25. De acuerdo con las estimaciones de Schneider (2002b), y para los tres países andinos, un 25% de la población total desarrolla su trabajo en actividades informales.

La informalidad presenta importantes ventajas comparativas derivadas de la ausencia de requerimientos impositivos, legales, laborales y medioambientales que, entre otros muchos, impone la legislación vigente en cada país. Los agentes informales no declaran sus ingresos, por lo que escapan a la imposición directa sobre su renta; sus productos y servicios escapan a la imposición indirecta; los empleadores no pagan las contribuciones a la seguridad social, por lo que los costes laborales se reducen de manera significativa; e incluso el incumplimiento de ciertos estándares y requisitos relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo, el medioambiente o el respeto por los derechos de la propiedad intelectual pueden ser cruciales para determinar los beneficios de un negocio. En ocasiones, la importancia relativa de estos costes puede llegar a ser decisiva para determinar la viabilidad de un proyecto o negocio, con el consiguiente impacto en el mercado de trabajo.

Además de una de las fuentes principales de creación de empleo, el mercado informal se constituye como una de las alternativas principales donde se realiza el consumo. Los comercios más numerosos y donde se realiza la mayor parte del consumo suelen ser pequeños, informales y sin apenas con los medios para llevar un adecuado control contable. Dado el bajo poder adquisitivo que presenta la demanda interna, la competencia en los mercados está más fundamentada en los precios que en la calidad y, en estos términos, el sector informal presenta importantes ventajas comparativas.

La informalidad económica resulta en un sistema de incentivos que disuaden al individuo y a las empresas de integrarse y actuar en el marco de las reglas formales. Esto beneficia a las clases altas siempre que no exista una redistribución efectiva, pues acceden a los servicios (como la asistencia en el hogar, la limpieza de vehículos, y otros) y a los bienes informales para mejorar su capacidad adquisitiva. Mientras el pago de impuestos sea reducido y el beneficio del gasto público sea sustantivo, las clases más altas se seguirán beneficiando de la informalidad económica, mientras que las clases más bajas padecen la inseguridad laboral y el bajo poder adquisitivo propios de la informalidad.

Las bases imposables pequeñas y mal distribuidas, propias de la economía informal y una estructura empresarial dualizada, ayudan a entender por qué la recaudación tributaria resulta tan baja. La informalidad económica impone importantes restricciones, especialmente a la imposición directa —tanto a la que hace referencia a empresas como a personas<sup>26</sup>. Como señalan Goñi *et al* (2006: 11) el problema detrás de los bajos niveles de recaudación tributaria en lo que se refiere a la imposición sobre la renta radica en la estrechez de las bases impositivas más que en los tipos marginales. De hecho, como se mostró en el apartado anterior, los tipos marginales en la región andina son muy semejantes a los presentados en los países con una mayor recaudación tributaria. Otro de los elementos característicos de esta base impositiva es que dadas estas limitaciones, derivadas de la estructura socioeconómica, el universo tributario se encuentra muy concentrado en unos pocos (principalmente, los asalariados y las empresas formalizadas)<sup>27</sup>.

De acuerdo con el análisis que realiza Shome (1995) para la imposición directa sobre las personas, Latinoamérica es la región del mundo en desarrollo que goza de mayores niveles de renta personal exenta de tributación (calculada en función del PIB per cápita). Los países de la región centroandina no son una excepción y reflejan niveles superiores a los de la media regional (en torno a 2,3 veces el PIB per cápita). De acuerdo con Stotsky y Wolde-Mariam (2002), la renta personal exenta de tributación en Ecuador se acerca a dos veces y media el PIB per cápita. En Perú, la renta exenta se acerca a tres veces. La combinación de altas

26. Comparando los tipos impositivos y la productividad (entendida como la relación de los ingresos tributarios en términos de PIB sobre las tasas nominales) de los diferentes impuestos, Goñi *et al.* (2006: 11-12) llegan a la misma conclusión.

27. Estos datos se ven corroborados cuando los latinoamericanos son preguntados por su percepción sobre la imparcialidad del sistema tributario.

exenciones personales junto a las diferentes deducciones reduce drásticamente la presión impositiva efectiva. En consecuencia, y a pesar de que en el papel se dibuja un diseño tributario altamente progresivo, las tasas más altas sólo se acaban aplicando sobre niveles de renta extremadamente altos y, por tanto, los niveles de recaudación por imposición directa son muy bajos (Goñi *et al.*, 2006: 13).

Más allá de los impuestos sobre las rentas de los empleados y las empresas, una parte importante de la informalidad económica se nutre del contrabando, que no está necesariamente ligado sólo a actividades de pequeña escala. La existencia e importancia del contrabando responden a las limitaciones que tienen muchos estados para controlar su territorio. Esta es una diferencia esencial de la región andina con otros países latinoamericanos, como Chile, Brasil o México. Especialmente en la región centroandina, la orografía interior dificulta el control de fronteras y del intercambio de productos legales e ilegales introducidos de manera fraudulenta en el país. Los productos legales más contrabandeados han sido la gasolina, la ropa, los bienes de consumo, los electrodomésticos y otros. Entre los productos ilegales destacan el tráfico de drogas y armas, pero también los coches robados, las piedras preciosas ilícitas, las armas y explosivos, así como el lavado de dinero y la falsificación de documentos de identidad, certificados de tenencia de armas y billetes de circulación local, regional e internacional cuyo comercio parece haber aumentado en los últimos años. Como resultado del contrabando de bienes ilegales, se ha producido un incremento de la violencia y el tejido social se ha ido degradando y las instituciones progresivamente se han ido debilitando frente a los grupos que encuentran su sustento en estas actividades<sup>28</sup>.

28. Las fronteras de estos tres países, muy largas, además de complicadas por los numerosos accidentes geográficos que atraviesa, son dos aspectos que dificultan su control y, por tanto, facilitan el flujo ilegal de mercaderías.

El papel del Estado resulta clave para rescatar de la informalidad un conjunto de actividades que le podrían aportar importantes recursos económicos. La Administración pública tiene una importante responsabilidad en la facilitación de los trámites con los agentes económicos, así como en la supervisión efectiva de las transacciones de los agentes privados. Sin embargo, en Bolivia, Ecuador y Perú el Estado no llega a todo su territorio. La existencia de enclaves en el país donde la presencia del Estado –tanto imponiendo las obligaciones como defendiendo los derechos de todos los ciudadanos–, es nula o prácticamente nula, dificulta sobremanera el desarrollo de una adecuada política impositiva. Ahí donde no llegan los bienes y servicios públicos, tampoco llega la administración tributaria, generando así un trato desigual dentro del mismo territorio y debilitando las bases para generar un sistema de alcance universal.

Los altos niveles de contrabando presentes en estos tres países son una consecuencia clara de esta carencia. A este respecto, el funcionamiento de las aduanas resulta clave y, sin embargo, en Bolivia, Ecuador y Perú presentan importantes carencias (entre ellas, la corrupción, el trato favorable discrecional sobre ciertas mercaderías y productos, la ineficacia en sus actuaciones en la lucha contra el contrabando...) que facilitan la informalidad, lo que mina la recaudación tributaria.

Además de minar la presión tributaria, otro de los elementos más destacables en los tres países centroandinos es la falta de comunicación y coordinación entre aduanas y la agencia tributaria interna. Al encargarse de las actividades relacionadas con la gestión e inspección de los tributos y gravámenes que recaen sobre el tráfico exterior, la lucha contra el contrabando y el fraude aduanero, ambas organizaciones deberían estar perfectamente coordinadas. Esta debilidad institucional, por otra parte, explica buena parte de la incapacidad para frenar no sólo el narcotráfico, sino el resto de los tráficos ilegales que atraviesan la región.

La práctica inexistencia de acuerdos bilaterales de tributación, en el que la información sobre el flujo transfronterizo fluye de manera adecuada,

también supone un importante lastre en la lucha contra la informalidad pues incrementa los costes de control del flujo de mercaderías entre los países y disminuye también la capacidad recaudatoria de los estados.

Además de nutrirse del contrabando, la informalidad económica responde en gran medida a las debilidades del Estado en la región. Como señalara De Soto (1989), la informalidad económica es en gran medida una revolución silenciosa ante una regulación formal abusiva y discriminatoria. La eficiencia de la administración resulta clave tanto para reducir los incentivos a la informalidad económica que se derivan de los trámites y costos excesivos en relación con el nivel de desarrollo económico, como para mejorar la legitimidad de las instituciones políticas y, por tanto, las bases del pacto fiscal en la región andina. A continuación, se analiza cómo las debilidades institucionales de los países de la región centroandina socavan las capacidades tributarias y el avance del pacto fiscal.

### **Impacto de la deslegitimación y la ineficiencia en el pacto fiscal**

El funcionamiento de las instituciones políticas de los países centroandinos reduce la legitimidad y la eficiencia de la administración y las políticas públicas. Esto, a su vez, socava los fundamentos del pacto fiscal en la región. Y es que las deficiencias institucionales se traducen en una mayor desconfianza social hacia el manejo adecuado de los ingresos tributarios y en una mayor legitimidad de la evasión de impuestos. Las disfuncionalidades de las instituciones políticas se trasladan a la Administración pública y de justicia, así como a las políticas de gasto. Por un lado, la lógica del intercambio político incentiva el uso de la Administración pública como moneda de cambio en esta negociación. Esto reduce la profesionalización de la Administración pública y desincentiva la mejora de la eficiencia en los procesos que rigen la relación entre el Estado y los agentes económicos y sociales. Por otro lado, la traslación de la desigualdad a nivel político deriva en políticas públicas y beneficios tributarios que redundan en beneficio de las clases más altas.

La incapacidad de las instituciones políticas para superar las presiones de las clases más influyentes (normalmente, coincidentes con las clases más elevadas) reduce la capacidad redistributiva del gasto público y, por tanto, su legitimidad social. Este contexto impide la construcción de las bases de confianza del pacto fiscal entre el Estado, por un lado, y los agentes económicos y sociales, por el otro.

### *Fragilidad de la relación Estado y agentes económicos*

La eficiencia interna y externa del Estado influye en los fundamentos del pacto fiscal en la región andina. La negociación política en los países de la región andina enfrenta elevados costes de transacción debido a la fuerte fragmentación y volatilidad de los partidos y del sistema de partidos (Solimano, 2005). En un contexto de pobreza y desempleo, los elevados costes de la negociación política ha provocado que los cargos en la Administración pública se conviertan en monedas de cambio claves para forjar alianzas políticas.

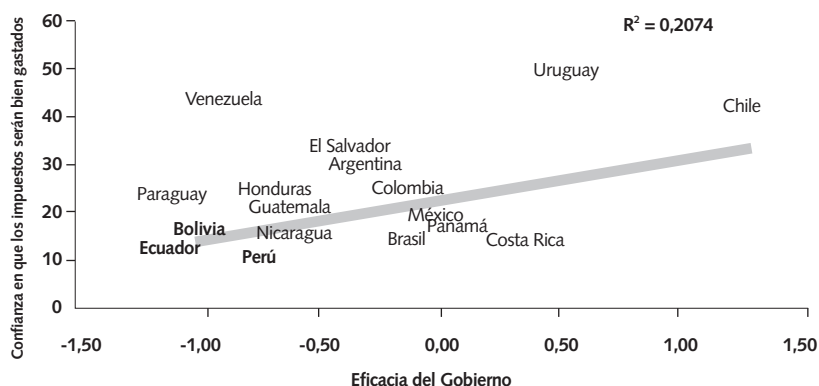
Como señala Prats J.O. (2006), la combinación de la ausencia de partidos programáticos y de una fuerte fragmentación del mapa de actores políticos en un contexto de fuerte inseguridad en el empleo, tiene como consecuencia la utilización estratégica de la Administración pública para forjar coaliciones políticas. El empleo en el sector público es la moneda de cambio más valiosa e importante en la negociación política. Esto genera una lógica clientelar y de padrinazgo que ha deslegitimado la acción de la Administración pública y ha reducido su eficiencia. Asimismo, los bajos niveles de profesionalización en los órganos y agencias públicas ejecutoras de la política pública genera ineficacia interna a la vez que deslegitima la acción del Estado ante la sociedad. Esta situación debilita el pacto fiscal y dificulta todavía más el avance de las reformas.

Como resultado, la distancia entre el Estado y la mayoría de la población –ocupada en el sector informal– aumenta con la deslegitimación de las instituciones públicas. Cuando la población percibe que la



Administración pública es ineficiente y sigue una lógica de clientelismo y padrino ajena a sus intereses, se reduce la confianza en la redistribución efectiva del esfuerzo fiscal. Como se puede observar en el gráfico 12, la ineficacia de la Administración reduce la confianza de los ciudadanos en que sus impuestos serán gastados debidamente. Bolivia, Ecuador y Perú se caracterizan especialmente dentro de la región latinoamericana tanto por la debilidad del pacto fiscal como por la falta de eficiencia en el actuar de sus gobiernos.

**Gráfico 12. Eficacia del Gobierno y pacto fiscal**



Fuente: Latinobarómetro (2004) y Kaufman *et al.* (2006)

Otra implicación importante es que la deslegitimación del conjunto de la Administración pública ha limitado el impacto de las reformas en la administración tributaria. Así, y aunque las agencias tributarias tampoco han escapado de la lógica del clientelismo, sus dotaciones de profesionales y medios materiales son mayores que en el resto de la Administración pública. No obstante, las reformas de la administración tributaria durante los últimos años no han logrado vencer los obstáculos

impuestos por la maraña legal que rige la tributación, el tiempo y el coste que supone el trato con la administración tributaria, ni la debilidad de los salarios públicos.

Desde una perspectiva comparada, tal y como muestra la tabla 2, entre los países de la región centroandina, la administración tributaria de Ecuador es la que menos costes de procedimiento impone sobre los agentes económicos. Especialmente significativo es que Bolivia sea el país del mundo donde más difícil resultan las gestiones para pagar impuestos en términos de horas, costes y número de procedimientos. Perú también ocupa una posición rezagada. Es de destacar que la carga tributaria en los países de la región centroandina, medida en términos de los costes en tiempo y esfuerzo de las relaciones con la administración para el pago de impuestos, resulta significativamente superior a la media latinoamericana y de sus distintas regiones.

No obstante, en la relación de los agentes económicos con el Estado no sólo influye la agencia tributaria u otras administraciones específicamente destinadas a gestionar los ingresos tributarios, sino también todo el conjunto de procedimientos que influyen a lo largo del ciclo de vida de la empresa. Las relaciones Estado-empresa engloban los costes monetarios y no-monetarios de abrir o cerrar un negocio, de garantizar el cumplimiento de los contratos, de acceder al crédito, de registrar la propiedad, o de proteger las inversiones ante acciones discrecionales del sector público. El proyecto del Banco Mundial *Doing Business* recoge el conjunto de estos indicadores que captan todos los elementos que caracterizan la relación Estado-empresa y los sintetiza en un indicador denominado Facilidades para hacer negocios –*Ease of Doing Business*– (véase la segunda columna de la tabla 2).

**Tabla 2. La carga tributaria. Costes de las relaciones con la administración en materia de impuestos**

País/Región	Facilidad de hacer negocios (Ranking)	Carga Tributaria										Ranking carga tributaria	
		Pagos <sup>a</sup> (Número de pagos /año)			Tiempo requerido <sup>b</sup> (horas / año)								
		Total	Empresas	Trabajadores	Total	Empresas	Trabajadores	Total	Empresas	Trabajadores	Total		
Región Andina													
Bolivia	131	41	13	12	1,080	120	480					166	
Ecuador	123	8	2	1	600	60	300					53	
Perú	65	53	12	24	424	40	192					135	
Colombia	79	68	2	48	456	104	200					172	
Venezuela	164	68	1	40	864	120	360					167	
Media	112	48	6	25	685	89	306					139	
Sudamérica													
Argentina	101	34	1	1	615	135	240					161	
Brasil	121	23	2	2	2.600	736	491					151	
Chile	28	10	1	1	432	48	192					37	
Paraguay	112	33	5	12	328	40	144					103	
Uruguay	64	41	1	12	300	100	100					76	
Media	85	28	2	6	855	212	233					106	
Centroamérica													
Costa Rica	105	41	4	12	402	18	192					160	
El Salvador	71	66	13	36	224	32	96					85	
Guatemala	118	50	5	12	294	44	144					122	
Honduras	111	48	5	13	424	40	192					152	
México	43	49	12	18	552	264	96					126	
Nicaragua	67	64	14	24	240	80	80					153	
Panamá	81	59	1	24	560	80	192					164	
Media	85	54	8	20	385	80	142					137	
Media LA	93	44	6	17	611	121	217					128	

a. No se incluyen otros impuestos y por eso no concuerda el total con la suma de los impuestos a empresas y a trabajadores. b. No se incluyen los impuestos al consumo por eso no concuerda el Total con la suma de los impuestos a empresas y a trabajadores.

Fuente: Doing Business 2006.

Los países andinos no escapan a esta montaña de procedimientos que influyen en la relación Estado–empresa. Por ejemplo, en Bolivia y Ecuador se requieren más de 14 procedimientos para comenzar un negocio, lo que facilita la discrecionalidad y un posible comportamiento oportunista de los empleados públicos. En Perú, por su parte, y aunque no es necesario realizar tantos pasos para comenzar la actividad (tan sólo 10 procedimientos, los mismos que en España), en tiempo, éstos se traducen en 72 días, muy por encima de lo que se tarda en Bolivia y Ecuador (50 y 65 días, respectivamente). De manera análoga, los costes relativos también aumentan, llegando a suponer el 140% de la renta por habitante en Bolivia, y en torno al 30% de la renta en Ecuador y Perú.

La salud del pacto fiscal también depende de la eficiencia de la relación entre el Estado y los agentes económicos. La maraña de procedimientos administrativos reduce la disposición de los agentes económicos a pagar impuestos. Empresarios y trabajadores encuentran más legítimo evadir impuestos cuando aumenta la carga administrativa para realizar actividades económicas. La “moral tributaria” decrece con las cargas administrativas ya que los distintos agentes consideran que la evasión de impuestos es legítima si el Estado no pone facilidades para desarrollar actividades con las que ganarse la vida. Como se puede observar en el gráfico 13, existe una estrecha relación entre las dificultades administrativas a emprender negocios y la moral tributaria de los ciudadanos. Como es lógico, los ciudadanos consideran que es más justificable evadir impuestos cuando el Estado pone más obstáculos que facilidades a la realización de actividades económicas.

**Gráfico 13. Moral tributaria y facilidades para hacer negocios**



Fuente: Latinobarómetro (2005) y Doing Business (2006).

### Fragilidad de la relación Estado y ciudadanía

Más allá del funcionamiento de la Administración pública y de justicia, las relaciones entre los ciudadanos y el Estado se producen a través del intercambio de esfuerzo fiscal por políticas públicas. Este intercambio tiene como objetivo garantizar unos niveles básicos de servicios públicos para la población, independientemente de su esfuerzo fiscal. La redistribución a través del gasto público genera las bases de confianza necesarias para el pacto fiscal. Sin embargo, en Latinoamérica en general y, especialmente, en la región andina, el gasto social beneficia más a quien más tiene, a las clases más altas de la población (Goñi *et al.*, 2006; Elizondo y Santiso, 2006; Banco Mundial, 2004; y CEPAL, 2005a).

La elevada desigualdad social y la importancia de la informalidad en la estructura económica provocan que las clases más altas y las empresas más importantes sean las que aportan la mayor parte de los ingresos tributarios.

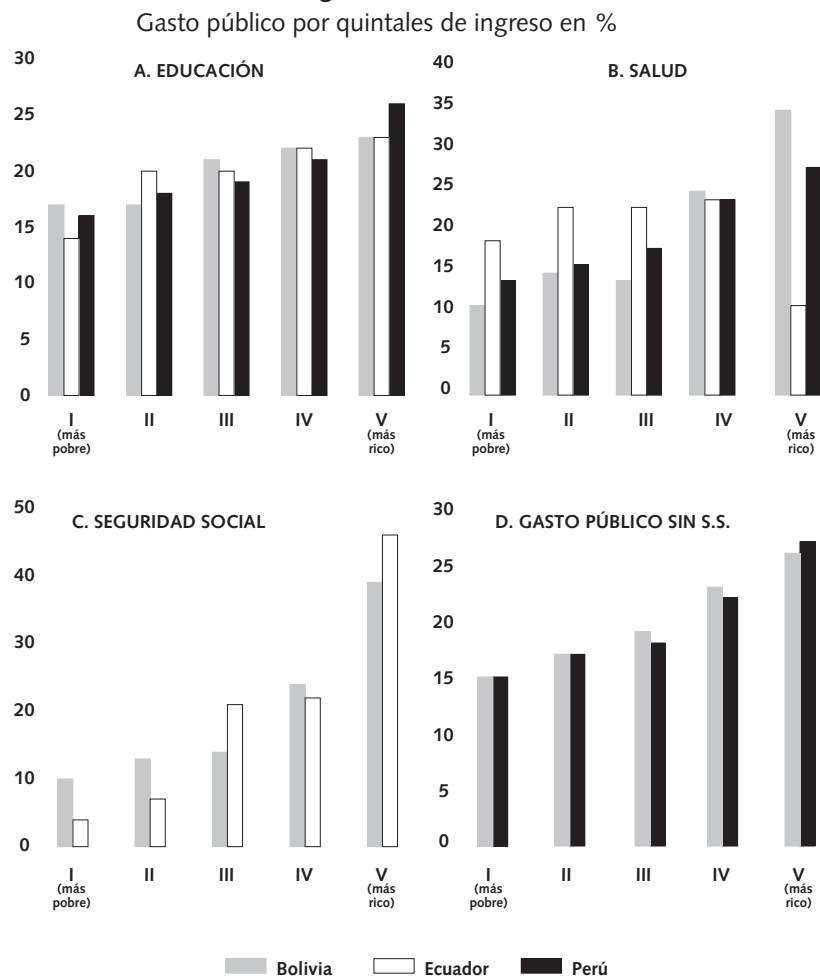
Esto genera fuertes incentivos para que estos actores traten de recuperar los fondos aportados a través del gasto público. La fragilidad de la estructura sociopolítica facilita la acción de los grupos mejor organizados y con mayores capacidades económicas. En este contexto, los grupos de grandes empresas o los colectivos profesionales ganan espacios de influencia política a través de los cuales capturar partidas de gasto público. Es por esta razón que el gasto social beneficia, sobre todo, a las clases sociales más aventajadas.

Como muestran los distintos gráficos recogidos más abajo, la distribución del gasto social beneficia especialmente a los quintiles de mayor renta. El gráfico 14.A muestra que en Perú, Ecuador y Bolivia el quintil de mayor renta se beneficia de más del 20% del gasto en educación, mientras que el quintil más pobre apenas recibe el 15%<sup>29</sup>. Esta misma pauta se refleja analizando el gasto en salud (gráfico 14.B), aunque en este caso las disparidades entre los tres países centroandinos es más acusada. Así, mientras los sistemas de salud en Bolivia y Perú reflejan claramente este patrón, Ecuador muestra una distribución mucho más equitativa, concentrándose el gasto en las familias con menores recursos.

Pero quizás donde resulta más elocuente la regresividad del gasto social es cuando se analiza la distribución del gasto en seguridad social. Mientras los dos quintiles superiores acumulan cerca del 60% de los recursos destinados a esta partida, el quintil de renta más pobre apenas alcanza el 10%. Estos datos no sorprenden cuando hemos podido comprobar la importancia de la informalidad y el sector agrícola en la región. La gran mayoría de trabajadores en estos sectores escapan de la cobertura de este tipo de seguro social.

29. La desigualdad en la distribución del gasto educativo viene dirigida por la educación terciaria, a la que sólo acceden los hijos de las familias con rentas más altas. El gasto público en educación primaria beneficia mayoritariamente a los estratos de renta más bajos, mientras que la secundaria muestra una distribución neutra o ligeramente progresiva.

**Gráfico 14. Distribución del gasto social. Diversos años<sup>a</sup>**



a. Los datos de Bolivia hacen referencia a 2002, los de Ecuador a 1999 y los de Perú a 2000.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de CEPAL (2005a).

La redistribución en la región andina se produce a través de los programas de asistencia social, que siguen una distribución más progresiva, siendo las familias situadas en los quintiles de renta más pobre las que más dinero reciben por este concepto (CEPAL, 2005a). Sin embargo, estos programas dependen de transferencias altamente discrecionales, no generan servicios públicos de carácter universal y suponen una mínima parte de las transferencias del sector público a la sociedad<sup>30</sup>. La redistribución no sólo resulta escasamente efectiva sino que además es altamente discrecional, lo que reduce la identificación de la población con el Estado y, así, la cooperación social necesaria para el establecimiento de un pacto fiscal sólido y duradero. Como señalan Elizondo y Santiso (2006), la violencia fiscal ejercida por las elites se complementa con (in) civismo fiscal, en que no pagar impuestos es percibido como una muestra de lucidez e inteligencia.

## **Conclusiones**

Este apartado final recoge las principales ideas reflejadas a lo largo de este trabajo. En concreto se hace referencia a los obstáculos institucionales, económicos y sociales que enfrenta la reforma tributaria en los países objeto de estudio, así como los objetivos que debería perseguir una transformación tributaria destinada a crear condiciones favorecedoras del desarrollo económico y social.

30. De acuerdo con Lindbert et al. (2006), y en promedio para seis países de la región latinoamericana, las transferencias sociales suponen el 7,3% del PIB, un registro muy inferior al observado en Europa (16,3%). Asimismo, únicamente un 1% del PIB se destina a programas de asistencia social, el restante 6,3% se destina al pago de pensiones y seguro al desempleo.



## El “círculo vicioso” del pacto fiscal en los Andes

Este trabajo ha tratado las limitaciones estructurales del pacto fiscal en los países andinos. Aunque se han realizado algunos avances con respecto a la profesionalización de las personas y las técnicas para gestionar la recaudación de los impuestos, el universo fiscal en Perú, Bolivia y Ecuador todavía es insuficiente para crear un Estado capaz de promover el desarrollo de base ancha que necesitan estos países. La construcción de infraestructuras que permita superar la fragmentación de los mercados y aumentar la escala de producción de las empresas, la creación de una red de seguridad básica para los ciudadanos sin acceso al mercado laboral y que viven en condiciones de pobreza extrema, o la provisión de servicios públicos de educación y salud que mejoren las capacidades de las personas para desarrollar una vida en igualdad de oportunidades, son responsabilidades básicas de un Estado para promover el desarrollo. Estas responsabilidades requieren de la existencia de un pacto fiscal mínimo entre los ciudadanos y las instituciones públicas. Este pacto fiscal se encuentra en la actualidad amenazado en los países de la región centroandina por factores estructurales que han creado un círculo vicioso muy difícil de romper y que pone en duda las bases fundamentales de su desarrollo a largo plazo.

La estructura económica y social sobre la que se han aplicado las reformas tributarias juega en contra del avance del pacto fiscal. Los factores estructurales limitan los incentivos de las personas a contribuir con impuestos lo que, a su vez, dificulta la creación de un Estado y la generación de políticas públicas redistributivas que permitan generar las bases de confianza social que requiere el pacto fiscal. Los fundamentos de este círculo vicioso operan a nivel más específico según cada país, algunos rasgos comunes de la estructura económica y social de estos países ha dificultado la legitimación de las instituciones y la confianza social.

El sistema tributario de la región centroandina se ha caracterizado por su incapacidad a la hora de captar recursos y por una falta de progresividad que se deriva, en gran medida, de la propia estrechez del universo

tributario. El gasto público, por su parte, parece haber beneficiado más a quien menos lo necesitaba, lo que indica que los intereses particulares han primado sobre la cobertura universal de los servicios. Estos elementos son fruto de las ineficiencias y debilidades institucionales creadas en gran medida por las condiciones estructurales de estos países.

El diagrama siguiente muestra el círculo vicioso que opera entre estructura socioeconómica, debilidad institucional y fragilidad de la política tributaria en la región. Estos factores se encuentran íntimamente relacionados tal y como pretende mostrar el diagrama. Las relaciones entre estructura, comportamiento y resultados de las políticas son una dimensión todavía poco abordada en la literatura del desarrollo. Este trabajo ha pretendido ahondar un poco más en estas cuestiones a través del estudio del pacto fiscal en la región andina para responder a una problemática que viven también muchos países en desarrollo.

La estructura social basada en la desigualdad y la fragmentación étnica dificulta la creación de instituciones efectivas en dos sentidos. En primer lugar, la desigualdad facilita las estrategias de las elites para capturar el Gobierno y/o las partidas del gasto público, a la vez que incrementa sus resistencias a una redistribución efectiva puesto que tienen más a perder. La desigualdad permite que las diferencias en términos económicos y de capacidades de organización entre grupos sociales sean muy diferentes y, por tanto, que existan importantes asimetrías en la influencia política de las clases altas y las más bajas. El sistema tradicional de partidos ha resultado muy cerrado y hermético en relación con las principales demandas sociales y ha sido a través de la sociedad civil organizada donde se han producido los principales cambios en la representación política. El caso de Bolivia es un claro ejemplo al respecto, pero también Ecuador y, en menor medida, Perú han vivido un proceso de cambio político cuyas raíces se encuentran más en la emergencia de nuevos movimientos que en el sistema tradicional de partidos políticos. Estos últimos, por lo general, se han mostrado durante mucho tiempo como un núcleo cerrado al margen de las necesidades de los grupos sociales más necesitados.

En segundo lugar, la fragmentación etnolingüística existente en Bolivia y Ecuador principalmente, pero también en Perú, es un rasgo distintivo de estos países cuya influencia sobre la construcción del Estado todavía no ha sido objeto de suficiente estudio. Como muestran varios trabajos empíricos (Alesina *et. al.* 1997, Alesina, 2000), la fragmentación etnolingüística dificulta la identificación mutua necesaria para la confianza en la provisión de bienes públicos. Las diferencias entre culturas y modelos mentales dan lugar a preferencias muy heterogéneas que dificultan el establecimiento de mínimos comunes o puntos de encuentro y tienden a aumentar la desconfianza social. En esta situación, el conflicto étnico implícito en las relaciones humanas y sociales de muchos países en esta región es una restricción a la provisión de bienes públicos que, por definición, no distinguen entre culturas. La desconfianza entre grupos sociales y culturales bloquea la construcción de un Estado eficaz e inclusivo que cuente con la legitimidad necesaria para exigir el pago de impuestos. Esta deslegitimación, junto con la elevada desigualdad social, dificultan el surgimiento de un pacto fiscal creíble y duradero en la región.

Más allá de la estructura social, la estructura económica de la región centroandina también impone límites al pacto fiscal. Bolivia, Perú y Ecuador se caracterizan por los elevados niveles de pobreza, la relevancia de la economía informal y la fuerte dependencia fiscal de los recursos naturales. La pobreza desincentiva el pago de impuestos y reduce el potencial de recaudación. En este sentido, la informalidad económica es el refugio de aquellos que no alcanzan la escala de producción suficiente para requerir los servicios del Estado. Esto sitúa a la política tributaria en una suerte de “trampa de la informalidad”, en la que cualquier aumento de impuestos puede generar mayor informalidad en vez de contribuir a reducirla. Este mecanismo actúa sobre todo cuando el Estado es ineficiente y las redes clientelares de corrupción crean regulaciones excesivamente complejas para incrementar su poder. Para escapar de este círculo vicioso es más importante la simplicidad administrativa y la reducción de los costes de sus trámites y procedimientos que buscar nuevos diseños impositivos.

Otro rasgo esencial y distintivo de la estructura económica de los países de la región centroandina es el elevado peso de los ingresos públicos que provienen de la explotación de los recursos naturales. Esto dificulta el pacto fiscal en tanto en cuanto los ciudadanos no se sienten corresponsables de la prestación de los servicios públicos ya que su financiación, en gran parte, no depende de sus contribuciones. Esto también tiene efectos perversos para los agentes políticos, puesto que la obtención de mayor ingresos fiscales no depende tanto de satisfacer las demandas ciudadanas. Así pues, la dependencia fiscal de los recursos naturales debilita el papel de la política fiscal como mecanismo para mejorar la representación política y la relación entre políticos y votantes. En estas condiciones, el establecimiento de un pacto fiscal creíble de largo plazo es si cabe más complicado, lo que es especialmente grave en condiciones de desigualdad social. La desigualdad facilita que los intereses particulares capturen el Estado para controlar los ingresos derivados de los recursos naturales e incrementa las resistencias a abandonar el poder y dejar el control de dichos recursos a otros grupos sociales que, dadas las diferencias económicas y culturales, con muchas probabilidades responderán a otros grupos de interés.

Las condiciones estructurales de la economía y la sociedad de los países de la región centroandina han provocado que las estrategias de las clases en el poder respondan a una lógica de captura de rentas que, en el terreno fiscal, se ha traducido en lo que Santiso y Elizondo (2006) denominan “violencia fiscal”; es decir, en la presión que realizan poderosos grupos de interés a través de las instituciones político-administrativas para capturar partidas del gasto a través de exenciones, exacciones y subsidios aprobados formalmente por los parlamentos y que permiten que estos grupos se beneficien de forma particular en detrimento del bien común. Esta situación dificulta todavía más la superación de las debilidades estructurales y el avance en la legitimidad y eficiencia de las instituciones del país, lo que, a su vez, impide que las reformas impositivas aumenten el universo tributario y la progresividad.

Todo lo anterior actúa de forma dinámica en un círculo vicioso ilustrado en el diagrama siguiente y que tiene como consecuencia una moral tributaria muy laxa y la ausencia de incentivos sociales y normativos a pagar impuestos. No existen sanciones colectivas para los que no pagan impuestos ni existe una reputación negativa por no pagarlos. Esto implica que no funcionan los mecanismos informales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los ciudadanos. El contexto socioeconómico e institucional provoca que las personas no crean en el deber de pagar impuestos. No hay un control recíproco entre ciudadanos y grupos sociales ni se valora la reputación de pagar impuestos. Como se ha insistido, la estructura social y económica heredadas históricamente y ancladas en contextos culturales que se expresan en diversos usos y costumbres en cada país han debilitado las bases del pacto fiscal en la región centroandina. Los bajos niveles de recaudación tributaria que en relación al resto de regiones del mundo presentan los países latinoamericanos en general, y los países centroandinos, en particular, no sólo se explican por los menores niveles de desarrollo presentes sino por un círculo más complejo que vincula la eficacia de las reformas tributarias a factores estructurales y condiciones institucionales.

### **Líneas y ámbitos de actuación recomendados**

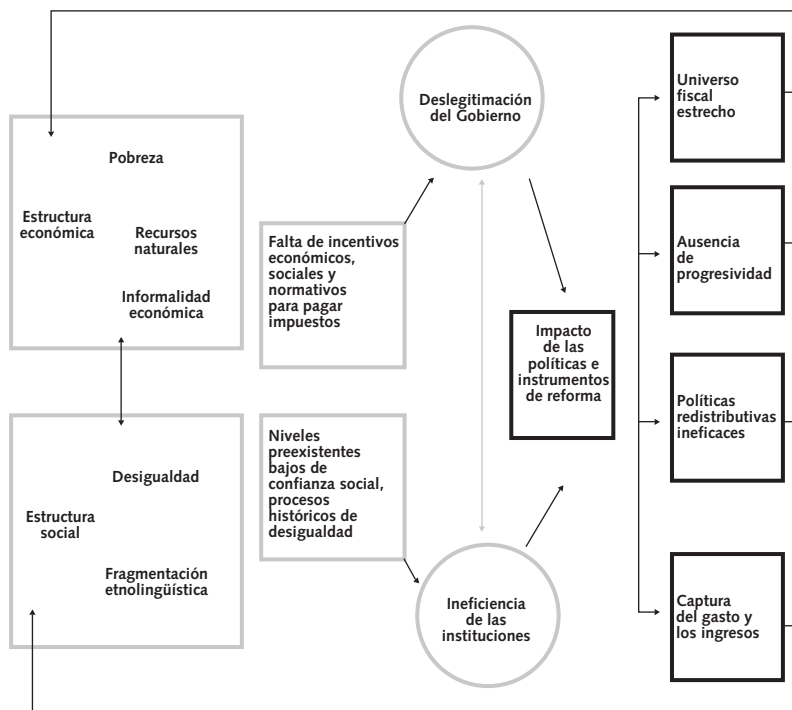
Tras cerca de cinco décadas de diferentes políticas de desarrollo, la comunidad académica y política parece haber aprendido tres aspectos fundamentales para aumentar significativamente la probabilidad de éxito en las reformas (Prats, J.O. 2006). La primera enseñanza de la experiencia de la comunidad internacional del desarrollo es que no existe un único remedio aplicable a todas las sociedades o países que padecen graves deficiencias en términos de bienestar; sino que se deben considerar los condicionamientos institucionales, políticos y sociales de cada uno de los países donde se insertan estas medidas. Esto exige que los ejes y la

secuencia de las reformas tengan en cuenta el funcionamiento de las organizaciones específicas de cada país y el contexto socioeconómico más amplio en el que desarrollan sus acciones.

Esto implica no sólo atender al funcionamiento de las normas formales, sino especialmente las reglas informales y el modelo mental o cultural con el que operan distintos agentes sociales y políticos. Las leyes por sí mismas no solucionan los problemas. De hecho, como señalan Elizondo y Santiso (2006: 4) “la captura del gasto público por grupos de interés particulares es totalmente legal”. Las bases de la legitimidad del Estado y del pacto fiscal se encuentran más allá de las instituciones democráticas formales y requieren del estudio del papel de los grupos de interés, las redes de clientelismo y los sistemas de padrinazgo en la Administración pública.

La segunda enseñanza hace referencia a la importancia de las complementariedades entre las reformas institucionales. Las medidas aisladas tienen poca capacidad de revertir problemas de carácter sistémico y en determinadas ocasiones pueden resultar contraproducentes. Existe una fuerte complementariedad entre las diferentes instituciones que componen un Estado, y entre éste y las instituciones económicas. El pacto fiscal no se logra de la noche a la mañana sino que es un proceso incremental de largo plazo que requiere de avances significativos a nivel político, económico y social. La reforma política, la superación de la informalidad económica y la emergencia de una sociedad civil dinámica son procesos que se refuerzan mutuamente.

### El círculo vicioso del pacto fiscal en los Andes



En tercer lugar, los últimos 50 años de políticas de reforma institucional han puesto de manifiesto el papel clave que juegan los liderazgos. Al frente de las políticas se encuentran líderes que asumen compromisos y monitorean a los gestores técnicos de las reformas. El progreso económico y la lucha contra la pobreza requieren de liderazgos funcionales e integradores basados en el diálogo, la transparencia y con la capacidad de plantear cuestiones difíciles que conllevan sacrificios. Esto es especialmente clave en entornos de alta polarización política y desigualdad social como el que existe en los países de la región centroandina.

Los aspectos básicos de la política fiscal (especialmente, los impuestos y los presupuestos, tanto su gestión como su regulación) dependen del funcionamiento eficaz del Estado. Un Estado eficaz es aquel capaz de movilizar ingresos y gastarlos en aquellas áreas (infraestructura, servicios y bienes públicos, principalmente) que incrementan las capacidades y el bienestar de sus conciudadanos y estimulan la inversión y la creación de empleo por parte del sector privado. El crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la exclusión social son difíciles de conseguir si las instituciones encargadas de gestionar el sistema tributario y el gasto público son débiles y sujetas a prácticas clientelares y predatorias.

La principal dificultad a la que se enfrenta cualquier reforma tributaria en la región hace referencia a la debilidad del pacto fiscal entre Estado y sociedad. En consecuencia, las líneas de acción o ejes de reforma que se exponen a continuación tienen por objeto último fortalecer este pacto. El éxito en términos de eficiencia de los sistemas tributarios radica en la cuasivoluntariedad, característica que sólo es alcanzable cuando existe un adecuado pacto fiscal. Este renovado contrato fiscal debe buscar la corresponsabilidad entre Estado y sociedad a partir de la confianza de los individuos en la relación equitativa entre los impuestos pagados y los bienes y servicios públicos percibidos. Únicamente de esta manera indirecta se conseguirá aumentar el exiguo universo tributario que caracteriza a los países andinos, así como llegar a aquellos sectores de la población que, por diversos motivos, escapan de sus obligaciones tributarias.

A continuación, se realizan algunas recomendaciones para avanzar en la construcción del pacto fiscal en la región andina. Dadas las dificultades y peculiaridades de carácter económico, social e institucional identificadas en los países objeto de estudio, este trabajo señala un marco general de acción a través de siete líneas prioritarias. Son acciones de carácter general cuya intensidad y prioridad dependerán de las condiciones y necesidades propias presentes en cada uno de los tres países objeto de estudio:



### **1. Reforma de la institucionalidad política y del funcionamiento de la Administración pública.**

En el sentido de complementariedad que debe dirigir la reforma fiscal, una condición necesaria es avanzar en la transparencia, representatividad y eficacia de las instituciones político-administrativas. La falta de avance en el funcionamiento de estas instituciones deslegitima la acción del Estado y limita el alcance de las reformas tributarias realizadas. Aunque se han logrado avances significativos en la profesionalización de la administración tributaria, la deslegitimación general del Estado reduce la confianza social mínima requerida por el pacto fiscal.

Las reglas informales que rigen las instituciones políticas resultan muchas veces disfuncionales. Las redes clientelares y de padrinazgo pueden capturar las instituciones formales o impedir el cambio efectivo en materia de reforma tributaria. El clientelismo en la Administración pública favorece las operaciones de grupos particulares que no persiguen el interés común sino una porción del gasto público. La profesionalización efectiva de la gestión pública es en este sentido una condición necesaria para la legitimidad del Estado y la implantación de una reforma fiscal eficiente.

Para fortalecer el pacto fiscal es especialmente prioritario fortalecer las instituciones presupuestarias con técnicos capacitados que ayuden a los partidos del parlamento a supervisar las cuentas públicas para poder poner de manifiesto los “privilegios” existentes o las ineficiencias en la ejecución. Por ejemplo, File y Scartascini (2007) muestran empíricamente que instituciones presupuestarias más sólidas tienen efectos muy positivos sobre los resultados fiscales. Las unidades de análisis brillan por su ausencia en los países de la región centroandina y, por ejemplo, en Bolivia, no existen técnicos en los comités parlamentarios relacionados con temas presupuestarios.

### **2. Cambios en la gestión de los recursos económicos y financieros derivados de las actividades relacionadas con los recursos naturales.**

Como ya se señaló, la importante dependencia que presentan los ingresos públicos de estos países con respecto a un número muy reducido de recursos naturales no renovables impone importantes trabas

adicionales a las ya inherentes a las condiciones económicas y sociales en estos tres países, en particular, y en América Latina, en general. La imprevisibilidad y la volatilidad de los precios de estos productos en los mercados internacionales suponen una importante fuente de inestabilidad de los ingresos públicos, tanto para los gobiernos centrales como subnacionales. Así, y aunque los tres países analizados han realizado importantes cambios en lo que se refiere a la legislación tributaria de estas actividades, sería deseable disminuir esta dependencia, no disminuyendo su importancia en volumen sino en términos relativos sobre el total de ingresos públicos, aumentando la contribución del resto de figuras impositivas y en especial las de carácter directo.

Esta diversificación no sólo ampliaría sino que también mejoraría la capacidad de respuesta del Estado frente a situaciones en las que se requiere un aumento del gasto público. No obstante, existe un importante margen de maniobra para actuar en el ámbito de los recursos naturales. Así, resulta crucial aumentar la transparencia en la gestión, buscando fórmulas alternativas donde se introduzcan mayores niveles de participación ciudadana, o al menos un mayor acceso a la información referente tanto al origen de estos recursos como a su destino presupuestario. En este punto conviene prestar una especial atención a otras experiencias internacionales e iniciativas respaldadas por organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional.

### **3. Mejorar la relación pública con los pequeños actores económicos.**

Como se comentó, la importancia económica de la informalidad en estos tres países erosiona tanto la base imponible como el universo tributario. Por lo que integrarlos en la formalidad se constituye en un elemento crucial para avanzar tanto en la suficiencia como también en la progresividad.

La informalidad, sin embargo, no es exógena sino que resulta de la combinación de diferentes elementos que acaban conformando un marco de incentivos que disuaden al individuo de integrarse y actuar

en el marco de las reglas formales y claro está, entre otros, hacer frente a las obligaciones tributarias. Además de aumentar la eficiencia en el gasto público –con el objetivo de ofrecer motivaciones suficientes para que los individuos decidan trabajar en la formalidad–, el Estado tiene otro ámbito de actuación que es el que compete a relaciones procedimentales y la carga tributaria a la que se tiene que hacer frente para ser un agente económico formal.

Aumentar la diligencia en los trámites burocráticos para formalizar los negocios, mejorar la relación que existe entre la carga impositiva pagada y los servicios públicos recibidos, y desarrollar iniciativas especialmente dirigidas a aumentar las capacidades del sector informal suponen algunas de las iniciativas que incentivarían el paso de los informales a la formalidad.

**4. Progresar y afianzar las reformas emprendidas en el marco de las administraciones y agencias tributarias.** La independencia de las agencias y la mejora de sus capacidades técnicas y humanas son aspectos cruciales para contar con información fiscal fiable y oportuna que permita adaptarse a la realidad económica de los países y supervisar adecuadamente el ingreso y el gasto público. Del mismo modo, estas reformas deben atender la necesidad de coordinación con el resto de agencias encargadas de la tributación, pero especialmente las agencias de aduanas y las agencias tributarias de los países limítrofes con el objetivo de aumentar las barreras al flujo ilegal de mercaderías.

**5. Realizar campañas de sensibilización social y ciudadana explicando la importancia del sistema tributario y sus principales implicaciones sociales y económicas.** El objetivo último es transformar la moral tributaria y cambiar la concepción del sistema impositivo con la finalidad de hacer del mismo un mecanismo de integración entre sociedad y sector público. Aumentar la legitimidad social del sistema impositivo, además, tiene un importante impacto sobre la

frágil legitimidad democrática que reflejan las diferentes encuestas de opinión realizadas sobre este tema en los países andinos. En este empeño, el papel de los medios de comunicación es especialmente relevante para articular una visión compartida. La profesionalización de los medios es clave para que la ciudadanía comprenda los vínculos complejos que existen entre el coste de pagar impuesto el manejo del gasto público y el desarrollo.

**6. Aumentar los niveles generales de progresividad a través de la ampliación del universo fiscal.** Como se ha comentado, una de las principales carencias de los sistemas impositivos es su carácter regresivo dada la importancia relativa de los impuestos indirectos sobre los directos. Una situación que se agrava cuando observamos también que la distribución del gasto público social beneficia más a los menos necesitados. Para ello, no se requiere un aumento de los tipos impositivos sino ahondar en la ampliación del universo tributario y la eficiencia recaudatoria, sobre todo en lo que se refiere a la imposición directa de empresas así como de los profesionales independientes que es donde se concentra la evasión fiscal.

**7. Reorientar el gasto fiscal para mejorar la redistribución.** La redistribución efectiva es un elemento imprescindible de las políticas fiscales. Las mejoras en la redistribución requiere de políticas de gasto mucho más dirigidas (*targeting*) a los colectivos mucho más vulnerables y a evitar la captura del gasto público por intereses particulares. Esta es la manera de incrementar la legitimidad del gasto y del Estado, estableciendo las bases para la consolidación de un pacto fiscal sustentado en inercias virtuosas y no viciosas como las actuales. Las políticas de salud y educación son ejes prioritarios de este camino. El refuerzo presupuestario efectivo, la profesionalización de los ministerios de educación y salud y la supervisión del funcionamiento de escuelas y profesionales son elementos clave de esta reforma.

Todas estas acciones conforman una estrategia encaminada a transformar las condiciones económicas, sociales e institucionales que en la actualidad dificultan cualquier reforma tributaria y deslegitiman los sistemas fiscales presentes en los países bajo análisis. Asimismo, conforman un grupo de líneas de acción que conviene trabajar de manera simultánea por las enormes sinergias positivas que existen entre todas ellas, y que, por lo tanto, conviene estudiar de manera adecuada su programa de implementación, tanto en términos de prioridad como de secuenciación. El éxito en la consecución de las acciones anteriormente planteadas se refiere tanto al fondo de las iniciativas, como a la forma que éstas se implementan.

### **Referencias bibliográficas**

- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. y ROBINSON, J. A. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review*. Vol. 91. No.5. P. 1.369–1.401.
- ALCÁNTARA, M. "Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros". *Documentos CIDOB, América Latina*. No. 3 (2004). Barcelona: Fundación CIDOB.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y Desarrollo*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2005.
- BANCO MUNDIAL. *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?* Mimeo (2004): <http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid/4112F1114F594B4B85256DB3005DB262?Op=OpenDocument>.
- BANCO MUNDIAL. Doing business database. Varios años: [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (IDB). "Inequality, exclusion and poverty in Latin America and the Caribbean. Implications for development". Background document for the EC/IADB Seminar on Social Cohesion in Latin America, Brussels, June 5-6, 2003.

- BIRD, R. "Managing the reform process". *ITP Paper 0301* (2003). International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto: <http://www.rotman.utoronto.ca/iib/ITP0301.pdf>
- BOIX, C. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BOIX, C. *Democracy, Development, and the Public Sector*. Manuscript. The University of Chicago, 1999.
- BOU i Novensà, M. y MACÍAS-Aymar, I. "Democracia y desarrollo humano en América Latina... ¿una historia de desencuentro?". *Gobernanza, revista internacional de gobernabilidad para el desarrollo humano*. No. 10 (2004).
- BOU i Novensà, M.; DEL ÁLAMO, O.; MACÍAS-AYMAR, I. "Desarrollo, instituciones y sociedad civil en la región andina: el caso del movimiento indígena". En: Martín, J. (coord.). *Sociedad civil, cooperación y organizaciones de consumidores en América Latina y España*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2006.
- BURGESS, R. y STERN, N. "Taxation and development". *Journal of Economic Literature*, Vol. 31. No. 2 (1993). P. 762–826.
- CASHIN, P.; LIANG, H. y MCDERMOTT, C.J. "How persistent are shocks to world commodity prices?". *IMF Staff Papers*. Vol. 47. No. 2 (2000).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Santiago de Chile: CEPAL (2004a):  
<http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14800/P14800.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. Santiago de Chile: CEPAL (2004b):  
<http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14820/P14820.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2004*. Santiago de Chile: CEPAL (2004c):  
<http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/20386/P20386.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama de la Gestión Pública* (2004d):  
<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/15209/P15209.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2005*. Santiago de Chile: CEPAL (2005a):  
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/23024/P23024.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL (2005b):  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2005c. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*. En:  
<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/23218/P23218.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- CHASQUETTI, D. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En: Lanzaro, J. (Comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- Corporación Latinobarómetro. Varios años. *Informe de prensa Latinobarómetro, 2003*:  
<http://www.latinobarometro.org/>
- DAHL, R. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DE SOTO, H. *The other path: the invisible revolution in the Third World*. New York: Harper & Row, 1989.
- DI JOHN, J. "The political economy of taxation and tax reform in developing countries". *Research Paper*. No. 74 (2006). United Nations University - World Institute for Development Economics Research.
- EASTERLY, W.; RITZEN, J. y Woolcock, M. "Social cohesion, institutions, and growth". *Economics and Politics*. Vol. 18. No. 2 (2006).

- ELIZONDO, C. y SANTISO, J. "Devórame otra vez: termitas fiscales y violencia fiscal en América Latina. Para repensar el pacto social y pacto fiscal a partir de una comparación entre México y Brasil". Artículo preparado para el Seminario "Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina", organizado por la Fundación CIDOB. Barcelona, 6-7 de octubre de 2006.
- ENGERMAN, S. L. y SOKOLOFF, K. "Factor endowments, inequality and paths of development among new world economies". *NBER Working Papers*. No. 9259 (2002). Cambridge, Massachusetts.
- ENGERMAN, S. L. y SOKOLOFF, K. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies". En: S.H. Haber (ed.) *How Latin America Fell Behind*. California: Stanford University Press, 1997.
- FARRELL, D. "The hidden dangers of the informal economy". *Mckinsey Quarterly*. No. 3 (2004).
- FEARON, J. D. "Signaling versus the Balance of Power and Interests: An Empirical Test of a Crisis Bargaining Model". *Journal of Conflict Resolution*. No. 38 (June 1994, Special Issue). P. 236-69.
- FELD, L. y FREY, B. "Trust Breeds Trust: How Taxpayers Are Treated". *Economics of Governance*. No. 3 (2002). P. 87-99.
- FUENTES, J. A. y CABRERA, M. "El Pacto Fiscal de Guatemala: una oportunidad perdida". Paper presentado ante el 17º Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 24-27 de enero de 2005.
- GOMEZ-SABAINI, J. "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión". Documento preparado para el XVIII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 23-26 de enero de 2006.
- GOÑI, E., LÓPEZ, J. H. y SERVÉN, L. "Fiscal reform for social equity in Latin America". Artículo preparado para el Seminario "Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina", organizado por la Fundación CIDOB. Barcelona, 6-7 de octubre de 2006.



- GORDON, R. y LI, W. "Tax Structures in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation". *NBER Working Paper*. No. 11267. Cambridge, Massachusetts, 2005.
- Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (IIG). 2005b. *Perfil de Gobernabilidad de la República de Perú*: <http://www.iigov.org/tiig/index.drt?edi=276743>
- Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (IIG). 2005a. *Perfil de Gobernabilidad de la República de Ecuador*: <http://www.iigov.org/tiig/index.drt?edi=61616>
- Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (IIG). 2004. *Perfil de Gobernabilidad de la República de Bolivia*: <http://www.iigov.org/tiig/index.drt?edi=62923>
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). *Estadísticas de las Finanzas Públicas de América Latina*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 2006.
- JIMÉNEZ, J. P. y TROMBEN, V. "Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina". *Documento de la CEPAL: Serie macroeconomía del Desarrollo*. No. 46 (2006). Santiago de Chile.
- JUSTINO, P. y ACHARYA, A. "Inequality in Latin America: processes and inputs". *PRUS Working Paper*. No. 22 (2003). University of Sussex: <http://www.sussex.ac.uk/Units/PRU/wps/wp22.pdf>
- JUSTINO, P.; LITCHFIELD, J. y WHITEHEAD, L. "The impact of inequality in Latin America". *PRUS Working Paper*. No. 21 (2003). University of Sussex: <http://www.sussex.ac.uk/Units/PRU/wps/wp21.pdf>
- KARL, T. L. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States*. Berkeley: University of California Press, 1997.
- KAUFMANN, D.; Kraay, A. y Mastruzzi, M. *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005*, 2006: [www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters5](http://www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters5)
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002". *World Bank Policy Research Working Paper*. No. 3106 (2003).

- KILLICK, T. "Responding to inequality". *Inequality briefing, Briefing paper*. No. 3 (2002). ODI, London:  
[http://www.odi.org.uk/pppg/publications/briefings/inequality\\_briefings/03.pdf](http://www.odi.org.uk/pppg/publications/briefings/inequality_briefings/03.pdf)
- Latinobarómetro. Varios años. Corporación Latinobarómetro: Santiago de Chile.
- LINDERT, K.; SKOUFIAS, E. y SHAPIRO, J. "How Effectively Do Public Transfers in Latin America Redistribute Income?" *Working paper* (2005). Washington, DC: LACEA, World Bank.
- Linz, J. J. "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?". En: Linz, J. J. y Valenzuela, A. (eds.). *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Editorial, 1984.
- LLEDO, V.D.; SCHNEIDER, A. y MOORE, M. "Governance, Taxes and Tax Reform in Latin America". *IDS Working Paper*. No. 221 (2004). Institute of Development Studies, Brighton.
- LORA, E. y PANIZZA, U. "Structural reforms in Latin America under scrutiny". Artículo preparado para el Seminario: Reforming Reforms, Annual Meetings of the Board of Governors, Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation, Fortaleza, Brasil, 11 de marzo de 2002.
- LORA, E. "El futuro de los pactos fiscales en América Latina". Artículo preparado para el Seminario "Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina", organizado por la Fundación CIDOB. Barcelona, 6-7 de octubre de 2006.
- LORA, E. y CÁRDENAS, M. "La reforma de las instituciones fiscales en América Latina". *Documento de Trabajo*. No. 559 (2006). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de investigación.
- LORA, E.; CÁRDENAS, M. y Mercer-Blackman, V. "The Policy Making Process of Tax Reform in Latin America". Presentación en el Workshop sobre Reforma del Estado, políticas públicas y generación de políticas, 2005:  
[http://www.iadb.org/RES/pub\\_desc.cfm?pub\\_id=P-445](http://www.iadb.org/RES/pub_desc.cfm?pub_id=P-445)

- MACÍAS-AYMAR, I. "Does income inequality limit democratic quality?"  
En: Binetti C. y Carrillo-Flórez, F. (eds.). *An unequal democracy? Seeing Latin America through European eyes*. Washington D.C.: Interamerican Development Bank, 2005.
- MACÍAS-AYMAR, I. "Las brechas abiertas de América Latina". Documento interno de trabajo, IIG. No publicado, 2005.
- MACÍAS-AYMAR, I. "Nuevo siglo, nuevos paradigmas para el desarrollo". *Gobernanza, revista internacional de gobernabilidad para el desarrollo humano*. No. 0 (2004):  
<http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=13725&art=13787>
- MAHON, J.E. Jr. "Tax reform and its determinants in Latin America, 1977–94: implications for theories of state development". Artículo presentado en el encuentro de la Latin American Studies Association. Guadalajara, México, marzo 1997.
- MANZANO, O. "El rol de los recursos naturales en el desarrollo de América Latina". Artículo preparado para el Seminario "Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina", organizado por la Fundación CIDOB. Barcelona, 6-7 de octubre de 2006.
- MELTZER, A. H. y SCOUT, F. R. "A Rational Theory of the Size of Government". *Journal of Political Economy*. No. 89 (1981). P. 914–927.
- MOORE, M. "The New Fiscal Sociology in Developing Countries". Artículo borrador para la NFU Annual Conference 2003, 23-24 de octubre, Oslo:  
<http://www.nibr.no/content/download/1752/7625/file/NFU-Mick-Moore-paper.doc>
- MOSS, Todd y SUBRAMANIAN, Arvind. "After the Big Push? Fiscal and institutional implications of large aid increases". *CGD Working Paper* (2005).
- MOSS, T.; PETERSSON, G. y Van de Walle. "An Aid-Institutions Paradox". *CGD Working Paper* (2006)
- OCAMPO, J. A. "Market, social cohesion and democracy". *DESA Working Paper*. No. 9 (febrero 2006):  
<http://www.un.org/esa/desa/papers>

- OCAMPO, J. A. y PARRA, M. A. "The Commodity Terms of Trade and Their Strategic Implications for Development". En: Jomo, K. S. (ed.). *Economic Globalization, Hegemony and the Changing World Economy During the Long Twentieth Century*. New Delhi and Oxford: Oxford University Press, 2005.
- OCAMPO J. A. y PARRA, M. A. "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX". *Revista de la CEPAL*. No. 79 (2003).
- O'DONNELL, G. "Gobierno y Estado en América Latina. Algunos problemas y desafíos". *Anuario Elcano: América Latina, 2002-2003* (2003). Real Instituto Elcano:  
<http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/anuario2003.pdf>
- OxLAD (Oxford Latin American Economic History Database):  
<http://oxlad.qeh.ox.ac.uk/>
- PERSSON, T. y TABELLINI, G. "Political Economics and Public Finance". En: Auberbach A. y Feldstein, M. (eds.). *Handbook of Public Economics*. Vol. 3 (2002). Amsterdam: North-Holland.
- PRATS, J. "Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico". En: Binetti, C. y Carrillo, F. (eds.). *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Colombia: BID y UE, 2004.
- PRATS, J. "Brechas de desarrollo y reforma institucional en América Latina". En: Paramio, L. y Revilla, M. (eds.). *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2006.
- PRATS, J.O. *La búsqueda de las instituciones. Informalidad, Estado y Economía*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, 2006.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004:  
<http://www.democracia.undp.org/>
- PREBISCH, R. "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo". *Estudio Económico de América Latina*. No. 1949, E/CN.12/164/Rev.1. (1950). Nueva York: Naciones Unidas.

- PSACHAROPOULUS, G. y PATRINOS, H. (eds.) *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1994.
- RIGOBÓN, R. "Fiscal response to revenue uncertainty". Artículo preparado para el Seminario "Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina", organizado por la Fundación CIDOB. Barcelona, 6-7 de octubre de 2006.
- RODRIG, D. y FERNANDEZ, R. "Resistance to reform – status quo bias in the presence of individual uncertainty". *American Economic Review*. No. 81 (December 1991). P. 1146–55.
- RODRIG, D.; SUBRAMANIAN, A. y TREBBI, F. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth*. Vol. 9. No. 2. (2004).
- SALA-I-MARTIN, X. y SUBRAMANIAN, A. "Addressing the Curse of Natural Resources: An Illustration from Nigeria". *NBER Working Papers*. No. 9803 (2003). Cambridge, Massachusetts.
- SANTISO, J. *Latin America's political economy of the possible: Beyond Good Revolutionaries and Free Marketeers*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006.
- SARTORI, G. *Parties and Party Systems. A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- SCHNEIDER, A.; LLEDO, V. y MOORE, M. "Social contracts, fiscal pacts and tax reform in Latin America". Artículo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. (2004):  
<http://www.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/IDBSocConChap7Feb04.pdf>
- SCHNEIDER, F. "Shadow Economies of 145 Countries all over the World: What do we really know?" Versión revisada (mayo 2006):  
[http://www.econ.jku.at/Schneider/ShadEconomyWorld145\\_2006.pdf](http://www.econ.jku.at/Schneider/ShadEconomyWorld145_2006.pdf)
- SCHNEIDER, F. "Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world". *World Bank Working Paper* (17 julio 2002a). Presented at Workshop of Australian National Tax Centre. Canberra:  
[http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal\\_economy.pdf](http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal_economy.pdf)

- SCHNEIDER F. "The size and development of the shadow economies and shadow economy labor force of 16 central and South American and 21 OECD countries: first results for the 90s". Borrador. Austria: University of Linz, 2002b.
- SHOME, P. "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration". *IMF Working Paper*. No. 19 (1999). Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- SHOME, P. "Recent tax policy trends and issues in Latin America". En: Resende, A. L. (ed.). *Policies for growth - the Latin American experience*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1995.
- SINGER H. "US foreign investment in underdeveloped areas, the distribution of gains between investing and borrowing countries". *American Economic Review, Papers and Proceedings*. No. 40. (1950).
- SOKOLOFF, K. y ENGERMAN, S. "Institutions, factor endowments, and paths of development in the New World". *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 14. No. 3 (Summer 2000). P. 217-232.
- SOLIMANO, A. "Governance Crisis and the Andean Region: A Political Economy Analysis". En: Solimano, A. (ed.). *Political Crises, Social Conflict and Economic Development in the Andean Region*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005.
- STEIN, E.; TOMÁIS, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E. y PAYNE, M. (coords). *La Política de las Políticas Públicas*. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2006. Washington, DC: BID, 2006.
- STOTSKY, J. y WOLDE-MARIAM, A. "Central America tax reform: trends and possibilities". *Fiscal Affairs Department Working Paper*. No. 227 (2002). Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- TANAKA, M. "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano". En: *Ágora Democrática. Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Suecia: IDEA Internacional, 2004: <http://www.idea.int/publications/upload/Situacion%20y%20perspectivas%20de%20los%20partidos%20politicos.pdf>

- TANZI, V. *Policies, institutions and the dark side of economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.
- TANZI, V. y ZEE, H. H. "Tax policy for emerging markets: Developing countries". *National Tax Journal*. No. 53 (2000). P. 299–322.
- Torgler, B. "Tax morale in Latin America". *Public Choice*. No. 122 (2005). P. 133–157.