

Oscar Cetrángolo
Experto en políticas CEPAL, Buenos Aires
Juan Carlos Gómez Sabaini
Consultor y economista fiscal

Hacia una mayor equidad en el financiamiento de las políticas públicas

Resumen:

El presente artículo ofrece un rápido recorrido por los desafíos que tienen que enfrentar los países de la región para lograr que la actual situación de bonanza económica y fiscal sea la base para la construcción de sociedades más justas, inclusivas y cohesionadas. Sin pretender hacer un listado exhaustivo de las reformas requeridas en todos los países latinoamericanos, se ha intentado resaltar ciertos aspectos comunes y distintivos. De manera especial, se pone el acento sobre siete grupos de desafíos: i) el diseño de las reformas debe cuidar su consistencia con las condiciones macrofiscales evitando afectar el crecimiento económico; ii) las antiguas formas adoptadas por la seguridad social debe dar lugar a nuevas modalidades de protección social; iii) éstas deben tender a asegurar el logro de cobertura universal de los servicios; iv) los procesos de descentralización en la provisión de servicios públicos deben cuidar su impacto sobre la equidad y la cohesión territorial; v) se requiere un mayor nivel de financiamiento; vi) las reformas tributarias deben tener en cuenta la necesidad de mejorar la incidencia sobre la distribución del ingreso; vii) resulta imprescindible que, cualquiera sea el sendero de reformas adoptado por los países, se incorporen instrumentos de política fiscal anticíclica.

Palabras clave:

Cohesión social, reformas tributarias, protección social, descentralización, distribución del ingreso, políticas fiscales

Abstract:

This article offers an overview of current challenges that the countries of the region must face in order to build fairer, more inclusive and cohesive societies based on present economic and fiscal prosperity.

Not intending to present a complete list of required reforms in every Latin-American country, the authors have been trying to emphasize some common and distinctive aspects. Seven challenge groups are highlighted: i) reform designs must be harmonized with macro and fiscal contexts avoiding to undermine economic growth; ii) old social security regimes should be replaced by new social protection models; iii) these models should aim at ensuring universal coverage; iv) decentralization processes of public services supply must take into account its impact on equity and territorial cohesion; v) a higher financing level is required; vi) tax reforms should consider a major incidence on income distribution; vii) no matter which reform system is adopted, it is highly important to adopt anti-cyclic fiscal policy instruments.

Keywords:

Cohesive societies, tax reforms, social protection, decentralization, income distribution, fiscal policies.

Resumo:

O presente artigo oferece um rápido percurso pelos desafios que têm de enfrentar os países da região para conseguir que a atual situação de bonança econômica e fiscal seja a base para a construção de sociedades mais justas, inclusivas e coesionadas. Sem pretender fazer uma lista exaustiva das reformas requeridas em todos os países latino-americanos, se tentou ressaltar certos aspectos comuns e distintos. De maneira especial, se põe o acento sobre sete grupos de desafios: i) o design das reformas deve cuidar de sua consistência com as condições macrofiscais evitando afetar o crescimento econômico; ii) as antigas formas adotadas pela previdência social devem dar lugar a novas modalidades de proteção social; iii) estas devem tender a assegurar o logro de cobertura universal dos serviços; iv) os processos de descentralização na provisão de serviços públicos devem cuidar de seu impacto sobre a equidade e a coesão territorial; v) se requer um maior nível de financiamento; vi) as reformas tributárias devem levar em conta a necessidade de melhorar a incidência sobre a distribuição da renda; vii) resulta imprescindível que, qualquer que seja o caminho de reformas adotado pelos países, se incorporem instrumentos de política fiscal anticíclica.

Palavras chave:

coesão social, reformas tributárias, medidas de proteção social, descentralização, distribuição do ingresso, políticas fiscais

Oscar Cetrángolo
Experto en políticas CEPAL, Buens Aires
Juan Carlos Gómez Sabaini
Consultor y economista fiscal

Hacia una mayor equidad en el financiamiento de las política públicas

Introducción

Luego de un cuarto de siglo dominado por crisis y reformas, América Latina está experimentando un período de tasas de crecimiento que, aún siendo menores a las que muestra la economía mundial, superan claramente las del pasado reciente. El mérito no debe buscarse exclusivamente en causas externas. La expansión mundial (impulsada de manera especial por la creciente importancia de China e India) y la abundante liquidez de los mercados internacionales de capital se han combinado con un manejo prudente de la política macroeconómica de los países, lo que ha permitido una trayectoria sustentable en materia fiscal y la reducción de la vulnerabilidad de externa de sus economías. No obstante, teniendo en cuenta que la dinámica de esta etapa de crecimiento está dominada por un entorno internacional

favorable (durante el período 2004-2006 los términos de intercambio se ubicaron un 25% por encima de los valores de la década de los noventa, impulsados fundamentalmente por los precios del petróleo, minerales y el resto de los productos primarios), debe ser considerada con suma cautela, al existir incertidumbre acerca de la evolución futura de la economía internacional (CEPAL, 2006a).

Durante los años ochenta y noventa se han producido un conjunto de transformaciones que, en lo político, determinó la consolidación de procesos democráticos, que dejaron atrás un largo período signado por la existencia de gobiernos de facto. Considerando que Latinoamérica goza del triste y conocido récord de ser la región más desigual del mundo, un documento del PNUD propone que en la región se ha configurado un singular triángulo formado por la concurrencia de democracia,

pobreza y desigualdad. (PNUD, 2004, p. 36). Al mismo tiempo, las economías han mostrado un elevado grado de vulnerabilidad, al sufrir serios desequilibrios macroeconómicos, que han debido lidiar con las restricciones y límites impuestos por un escenario dominado por las consecuencias de la reestructuración de la economía mundial y la volatilidad de los flujos de capital a la región.

Latinoamérica brinda sobradas evidencias de que las crisis dejan en peor situación relativa a los sectores más pobres. Ellos son los que deben soportar en mayor medida la pérdida de ingresos y carecen de medios (tanto activos como capacidades) para amortiguar efectos negativos de las crisis, caracterizadas por la caída en los ingresos, pérdida de empleos y reducción de beneficios que otorgan los viejos estados benefactores. La capacidad para ajustarse a los cambios y mitigar los costos de las crisis es menor en los países pobres y dentro de ellos para la población en peor posición relativa. (N. Birdsall, 2007).

El consuelo usual de muchos latinoamericanos ha sido expresado por la idea de que las crisis deben ser entendidas como oportunidades. Teniendo en cuenta la gran cantidad y diversidad de problemas estructurales, pareciera ser, aunque más no haya sido en la retórica, que se han desperdiciado numerosas oportunidades de construir sociedades más solidarias y cohesionadas.

Hoy, la bonanza obliga a revisar aquellas

ideas con una renovada preocupación. Teniendo en cuenta que la bonanza no logra resolver de manera automática los problemas estructurales que afectan a las políticas públicas de los países de la región, se debe preguntar si esta nueva situación es un obstáculo (como opuesta a las oportunidades que da la crisis) o un nuevo tipo de posibilidad de alcanzar esas reformas que nos pongan en camino de una sociedad que, de manera sostenible, sea más justa y solidaria. En otras palabras, se trata de preguntarnos acerca de los márgenes e incentivos para encarar esas reformas bajo las actuales circunstancias.

Por primera vez las nuevas democracias de Latinoamérica no encuentran un límite (o excusa) en la crisis macro y la restricción fiscal para atender demandas de protección por parte de la sociedad. Durante los años noventa se pretendió propiciar una bonanza a partir de las señales originadas en cierto tipo de reformas que, de manera automática, crearían las condiciones de un cambio estructural definitivo. Lamentablemente, los resultados fueron bastante diferentes y, en algunos casos particulares, se agravaron los problemas distributivos y fiscales. Adicionalmente, la creencia acrítica en los efectos mágicos de estas reformas dieron paso a un período de mayor escepticismo.

Este artículo revisará algunos rasgos salientes de esta situación de solvencia fiscal y el espacio que esta nueva coyuntura otorga a políticas públicas orientadas a lograr mejoras

en la cohesión social. De manera específica, se tratará la necesidad de reformular los sistemas de protección social en respuesta al agotamiento de los viejos sistemas de seguridad social, y la revisión de las fortalezas y debilidades de los procesos de descentralización encarados en la región. En el primero de los casos se pondrá el acento sobre las políticas de pensiones y salud, mientras que en el caso de la descentralización, el argumento girará en torno a la redefinición de las políticas sectoriales y el impacto sobre la cohesión territorial. El artículo se completa con un análisis de la situación tributaria, atendiendo a las posibilidades de financiar las reformas necesarias, así como su impacto sobre la equidad.

I. La solvencia conseguida en tiempos de bonanza

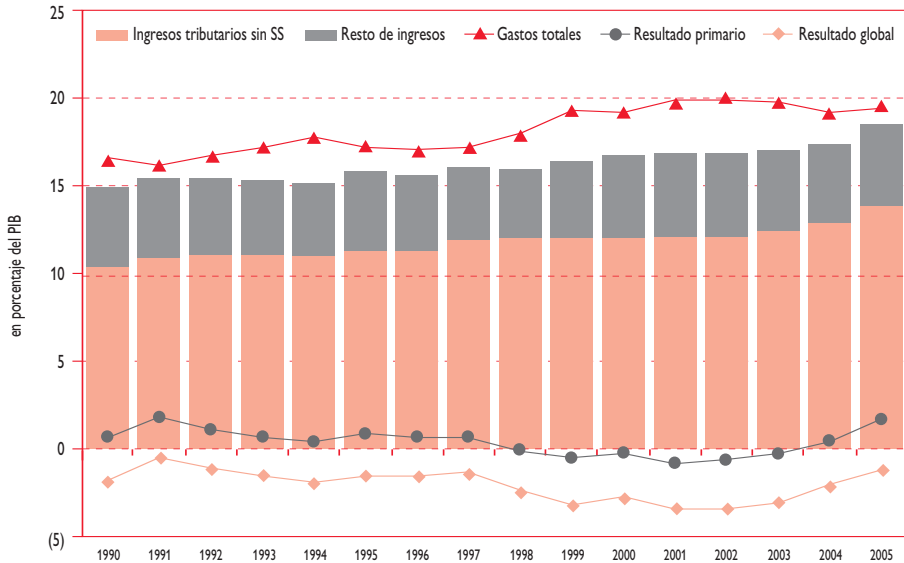
Las mejores condiciones generales de la economía se han manifestado en una situación promedio más holgada en el plano fiscal. Es conveniente recordar que anteriormente, y más allá de las intenciones explícitas de política fiscal anticíclica que habían predominado en la región desde mediados de los noventa, la realidad se mostró, en muchos casos, muy diferente. La recesión de finales de esa década encontró numerosos intentos (algunos más, y otros menos efectivos) de políticas de ajuste con las que se intentó revertir situaciones de desequilibrio fiscal. Luego, esas mismas políticas se prolongaron durante la expansión poste-

rior, cuando el fuerte crecimiento de los recursos acompañado por una política de contención del gasto determinó un importante superávit primario y tendencias hacia el equilibrio global. Se trató de políticas fiscales anticíclicas no siempre explícitas, en donde el nivel de erogaciones no acompañó el ritmo de crecimiento de producto y, mucho menos, de los ingresos¹. (Gráfico 1).

En consecuencia, durante los primeros años de esta década, ha predominado el aumento de la presión tributaria. Esta particular dinámica a la vez origina dudas acerca de la manera en que la política fiscal de cada país va a dar respuesta a algunos interrogantes tales como: ¿hasta dónde van a contener el incremento de las erogaciones?, ¿qué expectativa tienen acerca de la persistencia en el crecimiento de los ingresos? y, en definitiva, ¿cómo están planificando la salida del presente ciclo de bonanza con una situación fiscal más sólida?

Sin embargo, este panorama no es homogéneo; es un promedio de situaciones diversas ponderadas por el tamaño de las economías. De todos modos, son muy pocos los casos que mantienen desequilibrios primarios²; otros tienen una situación que es resultado de la persistencia de programas de ajuste fiscal de mediano plazo (Brasil), y muchos presentan como característica destacada la existencia de mejoras significativas impulsadas por ingresos provenientes de fuentes extraordinarias, estrechamente ligadas a los términos de

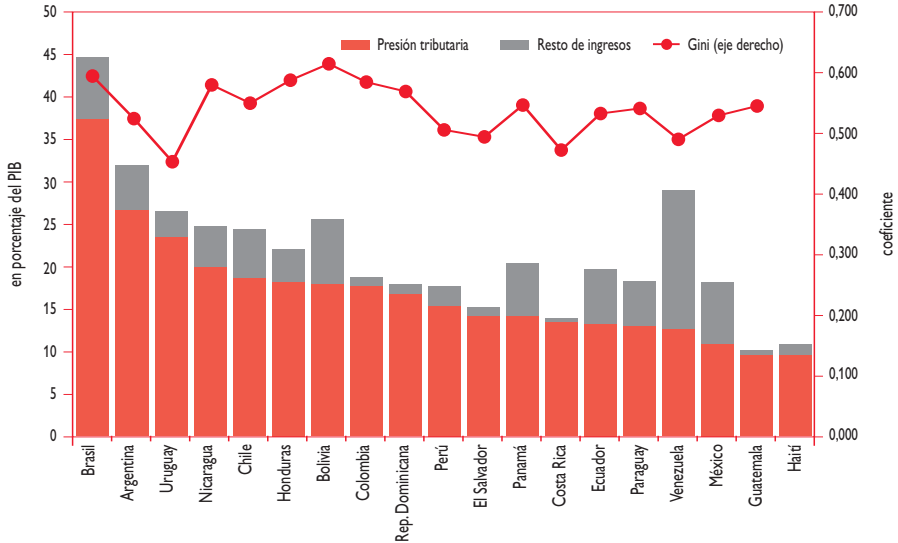
Gráfico 1:
Gobiernos centrales de América Latina: gasto, ingreso y resultados



intercambio favorables. Muchos países de la región tienen fuentes de financiamiento no tributarias que son de suma importancia: en Venezuela, Bolivia, México, Ecuador y Chile los recursos naturales brindan ingresos fiscales de tal importancia que han relevado a sus gobiernos de la necesidad de afianzar la recaudación tributaria. Se trata de ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos y minería que se encuentran en buena medida en manos del sector público. Si bien pueden generar recursos tributarios, esas fuentes suelen generar ingresos no tributarios propiamente dicho (gráfico 2)³. La consideración de cuestiones de solvencia de mediano plazo debe considerar cuidado-

samente estos recursos que dependen de fuentes no renovables. Diferentes son los casos de Panamá, que recibe ingresos derivados de la explotación del Canal, y Paraguay, que recibe rentas provenientes de la explotación hidroenergética.

Gráfico 2:
Ingresos totales y coeficiente de Gini



Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007)

Nota: Los ingresos corresponden a los gobiernos centrales, a excepción de Argentina y Brasil, para los que se tomó la información de gobiernos generales.

En esta oportunidad no vamos a calificar la situación de cada grupo de países. Más bien, presentaremos algunos rasgos estilizados y generales que califican la situación fiscal en su conjunto y que ayudarán a especular acerca de lo que se entiende aquí como el aprovechamiento efectivo de las oportunidades que brinda la actual coyuntura. Se prestará atención a aspectos relacionados con reformas necesarias (pendientes, en curso o fallidas) en diferentes áreas de las políticas sectoriales y tributarias, que tendrán un impacto clave en la calidad de vida de los ciudadanos de nuestros países así como en la situación fiscal de mediano plazo.

II. Los desafíos de las políticas públicas

1. La nueva protección que asegure la cohesión social

La bonanza puede ser considerada como el momento propicio para responder a demandas insatisfechas que se han planteado a las políticas públicas. Lamentablemente, las sociedades deben enfrentar dos límites. El primero, y obvio, es que aún dentro de la bonanza los recursos no son ilimitados. El segundo, más complejo, en especial atendiendo a la necesidad de mejorar la cohesión dentro de nuestras sociedades, es que las reformas necesarias

pueden ser diferentes en la visión de cada grupo, en cada país y en cada momento, descubriéndose, en el mejor de los casos, la existencia de cierto consenso en el diagnóstico, pero difícilmente en las recomendaciones. Muchas veces, si no siempre, se presentan dilemas de inconsistencia de propuestas, además de los requerimientos financieros que exceden las posibilidades de cada gobierno. Ello coloca a estas nuevas democracias ante la necesidad de establecer mecanismos de priorización.

Los resultados de la ola reformista de los años ochenta y noventa son clara prueba de que no necesariamente cualquier reforma involucra una mejora. Aquí se sostiene que, de la mano de una situación fiscal más solvente, es posible finalmente encarar la demorada adaptación de los viejos y disfuncionales estados benefactores de la región. Se requiere potenciar el paradigma de la protección social para acercar el objetivo de sociedades más cohesionadas, donde los ciudadanos, al sentirse incluidos ayuden a legitimar políticas públicas mediante los impuestos que les corresponde pagar. Se espera que, de esa manera, la región logre finalmente romper el círculo vicioso de Estados que no logran recaudar impuestos, entre otras razones, por ser poco legítimos, por las deficiencias y vacíos en los modos de intervención y, también, por falta de financiamiento.

El empleo ya no muestra la capacidad integradora que se esperaba hasta hace algunas décadas. Como es desarrollado en CEPAL

(2006b), la protección social no puede descansar exclusivamente sobre la capacidad de los esquemas contributivos asociados al mundo laboral, lo que obliga a repensar los mecanismos de solidaridad. Hasta los años setenta se encontraba vigente el paradigma de la protección social basado en la sociedad del trabajo que, durante las escasas dos décadas de apogeo, logró ilusionar con la idea de haberse encontrado la solución definitiva para lograr la inclusión creciente de toda la población. No obstante, en América Latina, a pesar de existir una larga historia de seguridad social en algunos de sus países, el mercado laboral no logró nunca transformarse en la puerta para acceder a beneficios de la protección social que alcancen a la totalidad de la población.

Ciertamente, la seguridad social ha tenido un alcance muy limitado entre la población rural; no obstante, más importante ha sido el límite impuesto por el elevado grado de informalidad de las economías. La cobertura promedio de la seguridad social es inferior al 40% en la región, superando apenas el 45% en zonas urbanas y siendo menor al 22% en las rurales. Los países con mayor cobertura apenas superan el 60% de trabajadores urbanos que cotizan (Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay). (CEPAL, 2006b)).

Dos aspectos merecen ser rescatados. Por un lado, la región ha aprendido dolorosamente que las recetas únicas solo excepcionalmente pueden ayudar a definir la agenda de reformas. Por el otro, y de mayor relevancia para este artí-

culo, no se trata simplemente de adaptar un esquema que ha dejado de funcionar. Se trata de reconocer que se requieren reformas que actúen sobre esquemas de intervención que, en la mayor parte de los casos, no han funcionado como se esperaba aún bajo circunstancias favorables. Ciertamente, hoy nadie espera que el mercado de trabajo sea el mecanismo de inclusión social excluyente; el problema —no siempre señalado— es que tampoco cumplió con ese papel cuando el paradigma de desarrollo predominante depositaba en él esa responsabilidad.

Adicionalmente, por simples e inconducentes, los diagnósticos que descansan sobre la mera insuficiencia de recursos, también demostraron ser de poca utilidad. Aún cuando se pueda lograr un incremento sustantivo del financiamiento para las políticas sociales en general o para alguna en particular, la historia reciente muestra claramente que los nuevos recursos dejan al desnudo la necesidad de discutir, más allá del volumen de gasto, su estructura y, mucho más, los mecanismos para hacerlo más eficiente, elevar la calidad de las intervenciones. Las mejoras distributivas no solo son el resultado del incremento del gasto sino dependen también de la capacidad para incorporar y mejorar los mecanismos de transferencia solidaria como parte de las prestaciones. Se trata, ciertamente, del desafío de integrar la lógica de los incentivos con los de la construcción de mecanismos de solidaridad. De manera específica, deben considerarse: el agotamiento de la

seguridad social como mecanismo de inclusión y el papel de la nueva protección social en la mejora de la cohesión; la necesidad de modernización en las políticas públicas que mejoren calidad y equidad; la revisión de la descentralización como receta universal y la cohesión territorial, y, muy especialmente, la búsqueda de solvencia y equidad a través de la tributación.

2. Agotamiento de la seguridad social como mecanismo de inclusión

Los cambios demográficos y las modificaciones en el funcionamiento de economías más globalizadas han operado sobre los sistemas de pensiones en todas partes del mundo que han debido realizar algún tipo de reforma. La diferencia sustantiva en relación con los países más desarrollados radica en que fueron pocos los sistemas de previsión social en América Latina que habían logrado brindar una adecuada protección a sus mayores. Más aún, en muchos de sus países, las condiciones de acceso, la determinación de los beneficios y su financiamiento habían convertido a los sistemas de pensiones en una referencia obligada llegado el momento de estudiar las causas de los desequilibrios fiscales de muchos países.

Esa combinación de circunstancias había impulsado una serie de reformas en los países que, lamentablemente y salvo pocas excepciones, no han logrado reducir la presión de los sistemas sobre las cuentas públicas ni asegurar aquella protección y, en general, se nota una

pérdida de la ya escasa cobertura. Sólo cuatro de cada diez personas mayores de 70 años percibe directamente algún tipo de ingreso por jubilación o pensión. En algunos de los países de menor ingreso por habitante, dicha proporción es incluso inferior al 20%, lo que reproduce las desigualdades de acceso al bienestar en cada etapa de la vida de las personas (CEPAL, 2006b).

En la medida que las pensiones otorgadas por los sistemas contributivos dependen de la capacidad de realizar aportes en forma regular a lo largo de la vida activa, la baja participación contributiva se traduce en una cobertura de pensiones limitada y de escaso monto. De esta manera, la precaria estructura de los mercados laborales de la región, que se refleja en bajas tasas de aporte y en la estrecha relación entre el tipo de inserción laboral y la capacidad contributiva de las personas, tiende a trasladarse directamente al mundo de la seguridad social contributiva.

La modalidad por la que fueron incorporados los esquemas de capitalización no fue única. En algunos casos se trató de sustituir el viejo sistema de reparto por el nuevo de capitalización individual; en otros, sobrevivieron los dos esquemas como alternativos y en algunos casos se combinan a través de esquemas mixtos. En cualquiera de sus variantes, las reformas no han logrado incorporar incentivos que permitieran aumentar efectivamente la cobertura y eliminó una parte importante de solidaridad inherente a los sistemas de reparto. Adicionalmente, deben

computarse importantes costos fiscales que reconocen, básicamente, dos orígenes. En primer lugar, aquellos vinculados con la transición entre diferentes esquemas, y, en segundo término, la falta de realismo de las expectativas que pudieron tener algunos defensores de aquella reforma en el sentido de que la misma podría poner un límite al gasto público trasladando al sector privado la administración de beneficios. En el período post-reforma, muchos gobiernos se están haciendo cargo de morigerar los efectos distributivos de la reforma mediante nuevos programas públicos y, de manera especial, se ha comenzado a debatir en casi todos los casos reformados, la modalidad más razonable para asegurar una cobertura a los que no alcanzan la densidad de contribuciones requerida por la legislación. Todo ello involucra un importante fortalecimiento del componente no contributivo y presiones sobre la situación fiscal, en especial en relación con los costos de transición.

Los países que tienen oferta de servicios de salud a cargo de sistemas de seguridad social de base contributiva presentan problemas que coinciden, en sus raíces con la crisis previsional. No obstante, la situación es diferente. En la lógica de los sistemas de pensiones entendidos como esquemas de salarios diferidos existen razones para justificar el financiamiento contributivo y la diferenciación de prestaciones en función del nivel y tipo de aportes, aunque sin desconocer la necesidad de asegurar un nivel mínimo de beneficios de algún tipo. En cambio,

en el caso de los sistemas de salud no existen razones que justifiquen niveles diferenciados de cobertura entre los trabajadores formales y el resto de la población. Ello remite a los problemas más generales que se tratarán en la sección siguiente.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta la complejidad que adopta la situación cuando el déficit de financiamiento de los sistemas contributivos terminó por absorber los recursos que debieran financiar otro gasto social no contributivo. Puede decirse que, bajo circunstancias límites, la seguridad social se ha convertido en un elemento de exclusión. Se generaron sociedades duales en donde algunos privilegiados logran permanecer en trabajos formales con goce de los beneficios de las prestaciones contributivas, mientras que una parte importante de las sociedades no logran empleos que les permitan participar de ese tipo de protección. La situación es más grave cuando, en respuesta a los problemas de financiamiento de los sistemas de seguro social tradicional se utilizan recursos tributarios de base no contributiva para financiar los beneficios contributivos, desplazando el financiamiento requerido para programas asistenciales inclusivos.

3. Integración de los sistemas de salud

Las reformas que demanda la presencia estatal en la provisión de salud tiene algunos puntos en común con el problema de los sistemas de pensiones, pero ofrece complejidades analíti-

cas mayores. En términos generales, se requieren fortalecer de manera gradual los mecanismos de solidaridad que permiten dar acceso equitativo a los servicios de salud de toda la población, independientemente del ingreso o riesgos individuales. Al mismo tiempo, es cada vez más relevante la necesidad de modificar la organización de la oferta de servicios para realzar la eficiencia.

Es característico de este sector la coexistencia de la seguridad social con oferta pública y privada, de manera que la capacidad de los países para ampliar la cobertura y el acceso a los servicios de salud está estrechamente ligada a la organización de los sistemas de salud a través de una variada gama de instituciones y mecanismos de financiamiento, aseguramiento, regulación y prestación de servicios. La forma en que se coordinan y articulan estos tres subsectores da origen a distintas modalidades de funcionamiento, que suponen distintas dinámicas en términos de cobertura, equidad y eficiencia del sector de la salud. Los esquemas más solidarios son aquellos en donde la totalidad de la población se halla incorporada a un sistema único financiado con tributación general y cuya cobertura es independiente de la capacidad de pago de las personas. En la región ello se cumple en los países del Caribe de tradición sajona, Cuba, y los que resultan de las reformas realizadas en Brasil y Venezuela. En el resto de países se presentan esquemas más o menos segmentados y solidarios depen-

diendo de la existencia de cobertura única (Costa Rica), diferenciada de acuerdo con el financiamiento (Colombia); diferenciada por nivel de aportes pero con intentos de integración (Chile), o con segmentación extrema sin políticas de integración explícita (casi todos los restantes países de la región) (CEPAL, 2006b).

La existencia de financiamiento contributivo es, por un lado, un obstáculo a la integración pero, por otro, también es una fuente de recursos que no resulta sencillo resignar para Estados con problemas de financiamiento como los de la región. En consecuencia, teniendo como objetivo de mediano plazo la construcción paulatina de sistema más integrados y solidarios, debe prestarse suma atención a la modalidad de transición implícita en cada propuesta de reformas.

Entonces, para extender eficazmente la cobertura de la población, las políticas de salud deben fortalecer y universalizar la protección ante los riesgos de modo que la necesidad de realizar gastos de bolsillo no sea un obstáculo para recibir la atención requerida. Ello obliga a trabajar de manera simultánea en tres direcciones: la expansión de los sistemas de aseguramiento de cobertura universal y obligatoria, el fortalecimiento de la salud pública tradicional y el realce de la eficiencia y la reducción de costos en la prestación de servicios.

Es frecuente encontrar derechos de cobertura universal que no pasan de ser una expresión de deseos sin reflejo concreto en la oferta de servicios. Teniendo en cuenta las capacida-

des efectivas de cada país, es recomendable hacer explícitas las coberturas que se garantizan en cada caso de manera que puedan ser exigibles por todos sin barreras de ingreso o información. Esta discusión remite a la dificultad de establecer prioridades en la provisión de servicios como los de la salud. Sin duda, puestos en posición de elegir las prestaciones más costo efectivas, los Estados debieran priorizar la expansión de los servicios de atención primaria con acceso a toda la población y la paulatina construcción de redes de atención que aseguren calidad, eficiencia y mejor uso de los fondos públicos en el sector.

4. Descentralización y políticas sectoriales

El desarrollo del párrafo anterior indica las dificultades en diseñar políticas públicas que mejoren la calidad de las intervenciones con menor costo fiscal. Los dilemas que presenta la organización de la salud pública son ejemplo de similares dificultades que se enfrentan en las reformas de la educación e infraestructura básica. Muchas veces, la falta de propuestas sectoriales claras y concretas fueron reemplazadas por la existencia de una receta universal y mágica para mejorar la eficiencia en la provisión de servicios con mayor calidad: la descentralización.

Durante los últimos 25 años se han desarrollado en la región importantes procesos de descentralización de atribuciones y funciones hacia gobiernos subnacionales. Estos procesos, que abarcaron a casi todos los países latinoamerica-

nos, han tenido características y alcances muy diversos. Más allá de los objetivos que cada proceso de reforma ha expresado de manera explícita, todos ellos han tenido significativos efectos sobre la cohesión social y las cuentas públicas. Diversas circunstancias han derivado, muchas veces, en fuertes tensiones entre esos objetivos de política. Estas tensiones se han puesto de manifiesto de muy diferente manera en cada caso y, en general, han tenido un impacto significativo sobre las relaciones entre distintos niveles de gobierno en cada país. En algunos casos, la descentralización de funciones generó una demanda mayor de financiamiento por parte de los gobiernos subnacionales. A veces, bajo motivaciones muy especiales, la descentralización de recursos precedió a la de funciones. Sea cual fuere la razón de esas tensiones, muchas veces se manifestó en las disputas por la definición de los sistemas de transferencias de recursos entre niveles de gobierno.

Las ventajas de tener diferentes niveles de gobierno se relacionan con la oportunidad de centralizar la toma de decisiones de aquellos asuntos en donde se requieren políticas nacionales y de permitir la elección pública local cuando resulte más ventajoso. Ello puede ser muy diferente según el servicio o bien público objeto de descentralización. Si bien es cierto que el desarrollo de los estados benefactores ha descansado prioritariamente sobre decisiones tomadas desde los niveles centrales de gobierno, la descentralización ha vuelto la

mirada sobre el papel de los niveles subnacionales de decisión. Ello llama a preguntarse acerca de cuál es el nivel de gobierno más adecuado para suministrar los servicios públicos.

No deja de asombrar que, pese a estar muy consolidada entre los autores especializados en finanzas públicas, la idea de que la función distributiva debe quedar en manos de los gobiernos centrales, se discuta la descentralización de funciones que, como la salud, educación vivienda, provisión de agua y desagües, tienen un fuerte impacto sobre la equidad.

Entonces, la forma en que se decide la organización de los servicios públicos descentralizados y sus impactos sobre la cohesión social y el resultado fiscal se ubica en una zona difusa y compleja, que no depende de la propia decisión de descentralizar sino de una multiplicidad de circunstancias y decisiones entre las que ocupan un lugar central aquellas definiciones vinculadas con políticas sectoriales y territoriales.

Los países presentan un grado muy variable de avance en los procesos de descentralización. Ello obedece a una multiplicidad de factores que incluyen los institucionales propiamente dichos, las diversas motivaciones de los procesos de descentralización en general y las particulares condiciones vinculadas con las políticas sectoriales descentralizadas. En algunos países de organización federal, como Argentina y Brasil, más del 45% de las erogaciones públicas están en manos de gobiernos subnacionales, y en Colombia, de organización

unitaria pero descentralizada, esa relación alcanza casi el 40%. No obstante, otro país federal, como lo es Venezuela, presenta una relación entre gasto de niveles subnacionales y total menor al 20% y en los países de Centroamérica (todos unitarios) menos del 5% de los gastos se encuentra descentralizado. Pareciera ser que el grado de descentralización tiene bastante que ver con la extensión de los territorios, entre otros factores (Cetrángolo, 2007).

Los beneficios esperados de la descentralización, de acuerdo con la teoría correspondiente, deben ser evaluados a la luz de las condiciones en las que los procesos de reforma son instrumentados. Resulta indispensable comenzar por reconocer una serie de rasgos particulares de América Latina: la elevada desigualdad distributiva, el alto grado de urbanización, la desigualdad territorial hacia el interior de los países como consecuencia de procesos de desarrollo altamente desequilibrados y los límites a las políticas públicas impuestos por los reducidos niveles de presión tributaria. También debe ser resaltado el desarrollo de los procesos de descentralización en coincidencia con la recuperación y afianzamiento de la democracia.

Asimismo, la modalidad adoptada en cada espacio para resolver los dilemas de la descentralización puede implicar diferentes impactos sobre la sostenibilidad fiscal. De manera específica, una vez que es aceptada la imposibilidad de realizar una descentralización completa con

autonomía financiera de los niveles de gobierno locales se debe contemplar la necesidad de transferencias financieras intergubernamentales. De acuerdo con la modalidad adoptada, los impactos fiscal y sobre la equidad son muy diferentes.

5. Descentralización y cohesión territorial

En teoría, para que el proceso de descentralización sea completo, los gobiernos subnacionales deben ser autónomos, lo que involucra tener los recursos financieros para poder decidir la mejor asignación del gasto que se corresponde con las preferencias locales. A su vez, los ciudadanos, bajo ese esquema, pueden exigir rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos. No obstante, los países de la región no se caracterizan por una importante tributación a nivel local.

A lo largo del siglo pasado se ha evidenciado una tendencia bastante generalizada a centralizar la recaudación. Chile, Perú, Uruguay y países centroamericanos de los que se dispone de información (Guatemala, Honduras y Nicaragua) tienen una administración centralizada de más del 90% de la recaudación tributaria. Por su parte, los países federales (a excepción de Venezuela) presentan una mayor descentralización de la recaudación, aunque sin alcanzar una participación preponderante. Seguramente el caso más marcado es Brasil, en donde más del 30% de la recaudación está a cargo de los gobiernos subnacionales debido,

básicamente, a la existencia de un impuesto al valor agregado cobrado por los estados, el ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios), que genera recursos equivalentes a 8% del PIB (Cetrángolo, 2007).

Adicionalmente a la poca importancia de los tributos cobrados por los gobiernos subnacionales en la región, es de especial interés para la definición de la autonomía local y su papel en el proceso descentralizador considerar el grado de esa autonomía en materia tributaria. Por ejemplo, Colombia, si bien presenta una participación de recaudación subnacional más elevada que Argentina (con una presión tributaria total muy inferior) muestra una autonomía local muy relativa ya que allí la nación tiene la facultad de definir cuáles son los impuestos que corresponden a cada nivel de gobierno. Ni los departamentos ni los municipios tienen autonomía para la creación de tributos y sólo se limitan a reglamentarlos.

Puede asumirse que, en general, los gobiernos subnacionales cobran impuestos sobre la propiedad (impuestos inmobiliarios o prediales); en algunos casos, también se cobran tributos sobre las patentes automotores (Argentina, Chile, Nicaragua, Perú y Uruguay, entre otros), sobre los consumos (en Argentina –Ingresos Brutos–, Brasil, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay) y otros de variado tipo. Muchas veces estas potestades se superponen con impuestos similares cobrados por los gobiernos centrales y, adicionalmente, pue-

den existir niveles intermedios con potestades tributarias propias que compiten con las nacionales y las de los gobiernos locales. Ello sucede en los países federales pero también en varios países unitarios con procesos de descentralización (Gómez Sabaini, 2006).

Considerando que las motivaciones y lógica que han predominado en los procesos de asignación territorial de funciones son diferentes a las que han definido la distribución de potestades tributarias, se pueden verificar diferentes grados de desbalance entre ingresos y egresos de cada nivel de gobierno de los distintos países. Estos se manifiestan como la brecha entre ingresos y egresos de los varios niveles de gobierno (desbalance vertical) o como aquella que ocurre entre las capacidades fiscales de los diversos gobiernos subnacionales de un mismo nivel (desbalance horizontal). Estos desbalances debieran ser cubiertos mediante transferencias financieras.

Podría decirse que el desbalance horizontal tiene como principal causa la existencia de economías con desarrollo productivo muy desequilibrado a nivel regional. En efecto, el nivel de disparidades productivas entre los territorios de un determinado país pone un límite al resultado de los procesos de descentralización y obliga a tomar especiales precauciones. En general, la idea de “correspondencia fiscal” tiene cierto sentido en sociedades que, como Canadá o Estados Unidos de Norteamérica, tienen un desarrollo productivo relativamente equilibrado territorial-

mente. Ello permite especular acerca de las posibilidades de que cada jurisdicción financie con recursos propios sus servicios, tratando de responder a las preferencias de sus ciudadanos. En aquellos países la relación entre los productos por habitantes de los estados de mayor y menor desarrollo económico son de aproximadamente 1,7 y 2,1 respectivamente.

En cambio, la existencia de estructuras productivas desequilibradas regionalmente es un rasgo característico de los países latinoamericanos en donde la relación entre los productos por habitante mayor y menor de cada país presenta los valores medio más elevados (8,6 en el caso de Argentina). Ciertamente, ésta es otra manifestación de la desigualdad dominante en estas sociedades, haciendo más difícil el trabajo en pos de una mayor cohesión social. En términos fiscales, los desbalances horizontales se manifiestan como capacidades de financiamiento muy diferentes entre los diferentes ámbitos territoriales que forman un país⁴.

No debe desestimarse la presión al desequilibrio fiscal proveniente de la instrumentación de programas de descentralización en contextos productivos dominados por los desbalances regionales. La experiencia indica que la mayor autonomía local, al existir demandas de intervención no satisfechas, genera una presión en las regiones más ricas a dejar de contribuir al mantenimiento de las políticas públicas solidarias con las regiones más pobres. Esto, además de atentar en contra de la cohesión social y el

mantenimiento de proyectos de desarrollo más integradores, puede generar una demanda de mayores recursos para atender la situación de las regiones de menor desarrollo relativo. La situación puede revestir mayor gravedad dependiendo de la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Estos aspectos han dado origen a un importante debate relacionado con la necesidad de incorporar reglas fiscales y restricciones al endeudamiento como mecanismo para adecuar los niveles de erogaciones a los recursos disponibles⁵.

Dado el desbalance horizontal, cuanto más avanzados se encuentren los procesos de descentralización de funciones, mayores serán los desbalances verticales. Ello no implica que los procesos de descentralización sean un obstáculo a la búsqueda de mayor cohesión social sino que llama la atención sobre la necesidad imperiosa de establecer mecanismos de coordinación de las políticas sectoriales que contemplen la compensación hacia las regiones más necesitadas. Cuanto más centralizada esté la tributación mayor será la necesidad de transferencias básicas para cubrir el financiamiento de las actividades en manos de gobiernos subnacionales. Asimismo, al depender tan fuertemente el logro de objetivos de cohesión social del sistema de transferencias adoptado, se percibe una presión que perjudica la consistencia fiscal de la reforma. Es por ello que resulta imposible evaluar los procesos de descentralización sin atender a los esquemas de transferencias financieras entre jurisdicciones.

En la medida en que se asocie cohesión social con las ideas de inclusión y pertenencia, la búsqueda de la cohesión social en relación con la descentralización implica la preocupación por la inclusión y la pertenencia de todos los territorios a un proyecto o situación común. En países con territorios que presenten importantes desigualdades en materia de capacidades de distinto tipo, la cohesión remite necesariamente a un reforzamiento de los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común.

III. La situación tributaria y la equidad distributiva

1. Dos problemas acumulativos: el insuficiente nivel y la distorsionada estructura tributaria

Si las consideraciones de equidad distributiva son un elemento central en conjunto de las políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en la región, los datos para América Latina muestran que no sólo la misma no se ha logrado sino que durante la última década —salvo pocas excepciones— las desigualdades se han ido acentuando.

En ese contexto el papel cumplido por las políticas públicas para evitar o cambiar este sesgo concentrador de rentas a través de los

instrumentos tributarios ha sido decepcionante, ya que la información disponible muestra que estos sistemas tienen actualmente consecuencias regresivas en la mayor parte de los países, es decir que ni siquiera han logrado mantener la distribución primaria del ingreso que emerge de la propia acción del mercado.

Estos resultados, ciertamente lamentables en cuanto al papel que ha tenido la política tributaria en la región, no pueden ser atribuidos a las posibilidades endógenas de estos instrumentos. El mal desempeño es consecuencia de sistemas tributarios fuertemente cargados de imposición indirecta, como también de beneficios impositivos y exoneraciones de distintos tipos de rentas que están concentradas mayoritariamente en los sectores de ingresos más elevados, así como de altos coeficientes de evasión que benefician a los niveles de rentas y patrimonios más elevados.

Esta situación presenta un claro contraste con la observada en los países desarrollados la cual muestra que, en función de las estructuras tributarias adoptadas, es factible revertir la concentrada distribución primaria resultante con el propósito de lograr una distribución del ingreso disponible más igualitaria.

Del análisis de la situación tributaria de América Latina surgen dos corolarios centrales. En primer lugar, el nivel de la carga tributaria global de la mayoría de los países es, en promedio, inferior en alrededor de un tercio

respecto al que deberían tener en función de su nivel de ingreso per cápita. En términos absolutos el dato implica que los mismos deberían tener una carga tributaria de entre 4 a 5 puntos adicionales del PIB. Evidentemente este resultado no es aplicable a todos los países por igual sino que, de acuerdo con el agrupamiento de países indicado en el cuadro siguiente, el aumento a obtenerse oscilaría entre el 20% y el 85% de los valores de la presión tributaria observados, en función del análisis efectuado con datos del año 2000. Este mayor nivel de recursos generaría los fondos necesarios para el financiamiento de los programas sociales y para el pago de los sistemas

de seguridad social no contributivos, a que se ha hecho referencia en las secciones anteriores⁶.

Como se observa, la estructura tributaria presenta en todos los países una sustancial brecha en materia de la participación de los impuestos a la renta. Prácticamente la totalidad de la brecha existente en la carga tributaria debería ser cubierta por una mayor imposición a la renta. Para el promedio de los países este resultado significa que este gravamen debería duplicar su recaudación en términos absolutos respecto a los niveles observados para el año 2000. La magnitud del esfuerzo a realizar, una vez más, difiere según

Cuadro 1

América Latina y el Caribe: * brecha fiscal por grupo de países y tipo de impuesto
Estimación para el año 2000 (en porcentaje del PIB)

País	Renta			Propiedad			Consumo			Comercio exterior			Total		
	Ef.	Pt.	Pt/Ef.	Ef.	Pt.	Pt/Ef.	Ef.	Pt.	Pt/Ef.	Ef.	Pt.	Pt/Ef.	Ef.	Pt.	Pt/Ef.
Grupo 1	3,9	8,8	125,0	1,5	1,5	0,0	10,7	11,5	7,1	0,5	1,8	256,6	17,8	21,5	21,0
Grupo 2	3,4	7,0	104,2	0,4	0,6	40,5	6,8	6,3	-6,4	2,0	2,9	45,1	12,8	16,4	28,0
Grupo 3	1,9	3,1	64,5	0,4	0,6	40,2	5,1	7,2	41,8	1,6	2,8	77,3	9,4	17,3	84,3
Total	3,1	6,5	108,9	0,6	0,7	23,1	7,0	7,2	4,0	1,6	2,7	62,5	12,7	17,1	34,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL y de Perry y otros (2006).

Ef: Recaudación efectiva

Pt: Recaudación potencial.

(*) Los datos corresponden a los promedios simples de cada grupo. En el caso de la recaudación potencial del Grupo 3 dicho promedio no incluye ni a Ecuador ni a Haití.

Grupo 1: Incluye a Brasil, Uruguay y Argentina

Grupo 2: Incluye a Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México y El Salvador.

Grupo 3: Incluye a Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití.

el promedio del grupo analizado pero en todos los casos son sustanciales, ya que oscilan entre el 60% y el 120%.

En segundo término, como ha sido indicado, los niveles de presión tributaria de la región se encuentran muy por debajo de los países desarrollados, y eso puede estar atentando contra la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en un momento donde las necesidades sociales no pueden hacerse esperar. Cuando se buscan las razones de dicha diferencia, resulta llamativo que el nivel de imposición general a los consumos (el de características más regresivas) resulta ser muy similar entre los países de la

región y los del mundo desarrollado. La diferencia entonces se encuentra en el pobre desempeño de la imposición a la renta y la correspondiente a la seguridad social (impuestos de características más progresivas o proporcionales).

En particular se puede observar que la gran brecha entre las estructuras tributarias está concentrada en la imposición a la renta personal, ya que la participación de la renta societaria en el total ingresado resulta ser muy semejante, aún en términos absolutos, a la obtenida en los países desarrollados lo que muestra las enormes diferencias existentes entre ambas regiones.

Cuadro 2:

América Latina y el Caribe respecto a los países desarrollados: comparación de la estructura tributaria (En % del PIB)

Impuesto	América Latina y el Caribe		Países desarrollados
	1990-1999	2000-2005	1991-2000
A la Renta	3,5	3,4	9,7
Personas físicas	0,7	1,6	7,1
Personas Jurídicas	1,8	1,9	2,3
A la Propiedad	0,4	0,7	0,8
A la Seguridad social	2,7	2,8	7,8
Sobre bienes y servicios	6,5	7,6	9,5
IVA	4,0	5,4	6,5
Específicos	2,2	2,2	3,0
Al comercio exterior	2,0	1,4	0,3
Importaciones	1,9	1,4	0,3
Exportaciones	0,1	0,0	0,0
Total	15,2	16,0	28,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de De Ferrari y otros (2003) y CEPAL.

En síntesis, la estructura tributaria está sustentada principalmente en impuestos indirectos de carácter regresivo, y en el caso del impuesto a la renta recae más fuertemente sobre la población asalariada vía retención en la fuente. En consecuencia, el principal mecanismo tributario de corrección de las desigualdades incide sobre los estratos medios en vez de los altos. Por ello, es posible establecer una asociación entre la estructura tributaria y los índices de extrema desigualdad. Esta asociación nos sugiere que los sistemas tributarios de la región son uno de los factores que contribuyen a mantener el cuadro de distribución desigual de la renta y, por lo tanto, de la pobreza y la indigencia.

2. Una asignatura pendiente: mejorar la justicia distributiva

Como se señaló, en América Latina la política tributaria ha relegado el objetivo de lograr mejoras en la equidad distributiva en pro de otros propósitos, y ello se debe a que básicamente los grupos de presión han conseguido trasladar el peso de los tributos a otros sectores.

La política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de ingresos de un país desde dos formas distintas. En primer lugar, mediante la captura de fondos para ser dedicados a gastos públicos orientados a la creación y fortalecimiento del capital humano, financiando gastos en salud, educación, sanidad y otros. De esta forma la política tributaria

se constituye en un factor que contribuye a mejorar el ingreso de mercado y por lo tanto la “distribución primaria”, es decir, antes del proceso de impuestos y transferencias. En segundo lugar, la política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos procurando de esta forma un cambio en la “distribución secundaria”, es decir luego del efecto de esas políticas. En ese plano la imposición sobre la renta y los patrimonios, entre otros, adquiere un papel especial.

En qué medida una u otra forma de enfocar la acción de la política tributaria es la más relevante a los fines redistributivos es materia de permanente controversia, y por ello el análisis de la situación tributaria de los países debe ser efectuado analizando el nivel de la carga impositiva, para luego abordar la problemática sobre la composición de los principales recursos tributarios, y la evolución y principales modificaciones que ambos factores han tenido a lo largo de la última década. En ese sentido, es importante discutir si existe margen para incrementar la presión tributaria de la región a fin de poder afrontar el financiamiento de nuevas demandas de gastos públicos.

Esto abre la discusión, tanto sobre el nivel de la carga tributaria como sobre la composición de la misma, ya que ambos elementos tienen efectos distributivos y en ese sentido se evalúa el papel que debería cumplir la imposición a la renta de las personas, el lugar apro-

piado que debería darse a la tributación a los patrimonios, y el impacto de la apertura comercial y financiera, entre otros aspectos.

En este aspecto una conclusión que surge con mucha fuerza de todos los análisis realizados es el limitado papel que las políticas pasadas han otorgado al impuesto personal a la renta en toda la región. Al respecto se observa un claro contraste entre los esfuerzos realizados para fortalecer al IVA, técnica y administrativamente hablando, y el debilitamiento del impuesto a la renta en general, y a la renta personal en particular, puesto de manifiesto en la amplitud de las exoneraciones otorgadas, la reducción en los niveles de las tasas y los altos índices de evasión registrados en este gravamen.

Asimismo, es sabido que la sola mención de que se llevarán a cabo reformas tributarias da lugar en cualquier circunstancia a una serie de reacciones a favor y en contra de las mismas, reacciones que llegan hasta los propios cimientos institucionales. Ahí es cuando se movilizan factores políticos y sociales, como también las estructuras económicas, y se hace manifiesta la propia capacidad de los gobiernos de implementar las mismas o para llevar a cabo las propuestas muchas veces enunciadas.

Como surge de informaciones disponibles (EUROMOD, 2006) todo indica que, cuando se compara la distribución del ingreso entre los países desarrollados y en desarrollo, “antes” de los efectos de los impuestos y los programas de transferencia, se observan coeficientes de des-

igualdad del ingreso menores en los países en desarrollo que en los países industrializados. Asimismo se observa que la curva de concentración de impuestos resulta ser fuertemente progresiva, y que constituye –conjuntamente con la acción de las transferencias y gastos públicos– el eje de las políticas utilizadas para mejorar la brecha entre la distribución primaria y secundaria del ingreso.

Chu, Davoodi y Gupta (2000) presentan una revisión integral de los aspectos cuantitativos de la incidencia distributiva en los países en desarrollo y, al respecto, señala que de los 36 países analizados solamente en 13 de ellos –casi un tercio de los mismos– se ha encontrado que el sistema tributario tiene efectos progresivos, mientras que en el resto los efectos han sido proporcionales o regresivos. Asimismo, allí se indica que a lo largo del tiempo la progresividad ha venido declinando, mostrando una tendencia contraria a los cambios esperados en la distribución de los ingresos.

En ese sentido, los autores encuentran que la estructura tributaria es el factor más importante que determina este resultado, dado que los impuestos a la renta son básicamente progresivos y la imposición al consumo no lo es, y si bien el nivel global de tributación en la región ha aumentado a lo largo de las últimas décadas, la presencia de la imposición a la renta no ha sido mayor, mientras que el grado de desigualdad regional ha aumentado y se observa una creciente participación de la impo-

sición al consumo, sustentada en el fuerte crecimiento del impuesto al valor agregado. Por ello, y dado el bajo peso relativo de la imposición a la renta personal, los efectos distributivos del sistema tributario son muy reducidos. No sorprende encontrar escasas evidencias de que se hayan producido cambios redistributivos como consecuencia del sistema tributario.

A partir de estudios realizados específicamente y de fechas más recientes para algunos de los países de la región (Gómez Sabaini, 2006), se observa que la existencia de sistemas tributarios regresivos parece ser la norma, en claro contraste con lo que sucede en los países industrializados. Un análisis más detallado muestra que ello es válido incluso para impuestos que se esperaba fuesen progresivos. Por ello los cálculos de incidencia arrojan coeficientes de Gini después del pago de los impuestos que indican que los sistemas tributarios aumentan la concentración del ingreso respecto de la existente antes del cobro de dichos tributos en casi todos los casos. La regresividad se presenta con claridad en Argentina, Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. Otros países, como Costa Rica o Ecuador, muestran efectos más bien nulos.

3. Un difícil desafío:

aplicar las reformas necesarias

A partir de los resultados observados en los países de América Latina es lícito preguntarse qué medidas pueden inducir un cambio en el

sesgo existente para evitar la regresividad que presentan los sistemas tributarios.

El incremento de la participación del impuesto sobre los ingresos, especialmente del impuesto a las personas físicas, influiría en forma determinante en beneficio de una mayor equidad vertical en la carga.

El aumento de la participación del impuesto a la renta de las personas físicas en el sistema tributario se conseguirá extendiendo la base gravable a un mayor número de contribuyentes y eliminando las exenciones que no pueden ser defendidas en un enfoque de equidad horizontal (en donde contribuyentes de igual capacidad contributiva pagan los mismos impuestos), así como mejorando y controlando mejor el grado de cumplimiento del mismo.

La ampliación de la base del impuesto se vería muy beneficiada si se gravaran, por ejemplo, las rentas financieras y las ganancias de capital que resultan de la tenencia o realización de bienes patrimoniales de los contribuyentes, y se lograra una integración más progresiva con las utilidades obtenidas por las sociedades.

En relación con la progresividad del tributo, debe reemplazarse la escala de alícuotas por otra más concentrada, incrementando el diferencial entre la tasa que tributa el tramo de menores ingresos y el de mayores ingresos.

Dentro de los impuestos generales sobre los consumos, como puede ser el IVA, se puede paliar en alguna medida razonable la regresividad del mismo desgravando a algunos artícu-

los constitutivos de la canasta familiar, aunque cabe mencionar que esta recomendación puede chocar con otros criterios, especialmente con el factor recaudatorio que se verá afectado por esta modificación, y con el principio de tasa única, por lo que se debe ser muy cauta a la hora de aplicar la misma.

En todo caso, esas desgravaciones pueden ser balanceadas con la eliminación de exenciones hoy existentes y que no muestran justificativos consistentes, si bien en todos los casos debe diferenciarse al tratamiento dado a las ventas domésticas con el otorgado a las exportaciones, que se benefician no sólo con la exención del producto exportado sino también con la devolución de los impuestos a las ventas incurridos durante el proceso de producción (tasa cero).

Otro elemento que introduce progresividad tributaria es la extensión del gravamen general al ámbito de los servicios, ya que éstos son mayoritariamente consumidos por ingresos altos y también la creación de impuestos que graven los consumos suntuarios: generalmente, la modificación de esos gravámenes no es sustancial en el cuadro de ingresos fiscales, pero constituyen una pieza coadyuvante para reforzar la presión tributaria sobre los estratos altos.

Para finalizar, no puede dejar de mencionarse que las reformas requieren tanto de viabilidad política para ser adoptadas, como de capacidad institucional para ser aplicadas, y los análisis efectuados sobre las realidades encontradas en América Latina nos muestran que estos dos

aspectos han sido tradicionalmente el nudo gordiano de la cuestión. La respuesta queda planteada en cómo desatar o cortar el mismo.

IV. Reflexiones finales

El presente artículo ha presentado un rápido recorrido por los desafíos que tienen que enfrentar los países de la región para lograr que la actual situación de bonanza económica y fiscal sea la base para la construcción de sociedades más justas, inclusivas y cohesionadas. Sin pretender hacer un listado exhaustivo de reformas requeridas en todos los países latinoamericanos, se ha intentado resaltar los aspectos comunes y distintivos. A modo de resumen, aquí se ha puesto el acento sobre siete grupos de desafíos que tienen las políticas públicas de los países de la región para aumentar la cohesión social.

En primer lugar, aunque no ha sido objeto de tratamiento en este artículo, debe ponerse el mayor esfuerzo en las políticas tendentes a consolidar y prolongar la actual situación económica. Para ello, el diseño de las reformas debe cuidar su consistencia con las condiciones macrofiscales y evitar afectar el crecimiento de la economía y la competitividad internacional.

En segundo lugar, los sectores públicos de los países de la región requieren emprender y dar continuidad a cambios conducentes a la construcción paulatina de nuevas modalidades de protección social que reemplacen las antiguas

formas que ha adoptado la seguridad social. Para que ello suceda se deben cumplir dos requisitos fundamentales. Debe reconocerse, por un lado, la pérdida de vigencia de las condiciones que justificaban el papel predominante de las prestaciones contributivas y, por el otro, las deficiencias con que funcionaron los antiguos esquemas. Sólo de esta manera se podrán construir formas de intervención más eficientes que aseguren prestaciones de mayor calidad, que mejoren la equidad distributiva y reduzcan la pobreza.

En tercer lugar, los nuevos sistemas de protección deben asegurar el logro de cobertura universal de los servicios en un plazo razonable. Para que ello sea posible, los sistemas de pensiones deben ser complementados con otro tipo de beneficios que alcancen a la totalidad de la población, con independencia de su historia laboral; los sistemas de salud deben abandonar la lógica que segmenta los beneficios de acuerdo con su situación de empleo presente, y los programas de focalización deben entenderse como instrumentos para alcanzar derechos universales.

En cuarto término, los procesos de descentralización en la provisión de servicios públicos deben cuidar su impacto sobre la equidad y la cohesión territorial. En países con diferencias de desarrollo tan extremas como las que presenta la región, estos procesos sólo debieran ser emprendidos cuando esté asegurado el diseño y financiamiento de políticas compensadoras entre regiones, lo que remite a la importancia de redefinir el papel de los gobier-

nos centrales. Obviamente, estas consideraciones no deben soslayar la importancia de la organización institucional de cada país.

En quinto lugar, las políticas necesarias requieren de la consolidación de un mayor nivel de financiamiento. Teniendo en cuenta que muchas de las economías de América Latina obtienen ingresos extraordinarios provenientes de fuentes transitorias, los sistemas tributarios deberán enfrentar el doble desafío de incrementar el nivel de recursos totales al tiempo de reemplazar parte de los ya existentes. Ello incluye esfuerzos tanto de política como de administración tributaria.

En sexto término, los sistemas tributarios presentan una estructura que ha resultado ser, en la mayoría de los casos regresiva. Las reformas en esta área, entonces, deberán mejorar su incidencia sobre la distribución del ingreso aumentando la carga sobre los sectores más favorecidos (con la imposición a la renta de las personas físicas, por ejemplo), pero sin descuidar los avances ya logrados en tributación indirecta.

Por último, como se señaló al inicio del artículo, la volatilidad afecta en mayor medida a los que menos tienen. Es imprescindible que, cualquiera sea el sendero de reformas adoptado por los países, se incorporen instrumentos de política fiscal anticíclica. Ello debe ser encarado con urgencia, ya que es durante los períodos de bonanza cuando se deben prever y anticipar adecuadamente los efectos nocivos de las eventuales crisis futuras.

Referencias bibliográficas

- Birdsal, N. (2007), "Inequality Matters. Why globalization doesn't lift all boats", *Boston Review*, Boston.
- CEPAL (2006a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2006b), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Montevideo.
- CEPAL (2007), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*, Santiago de Chile.
- Cetrángolo O. y Gómez Sabaini (2007) "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta. Consideraciones para la realización de estudios de caso", CEPAL, Santiago de Chile (en prensa).
- Cetrángolo, O. (2007) "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización". *Serie Políticas Sociales* 131, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chu, K., Davoodi, H. y Gupta, S. (2000), "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries", *Working Papers* 214, UNU/WIDER, The United Nations University, Tokio,
- De Ferranti, D, Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M. (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- EUROMOD (2006), "Assessing the Impact of Tax/Transfer Policy Changes in Poverty: Methodological Issues and Some European Evidence", Working Paper, EM1/06.
- Gómez Sabaini, J.C. (2006), "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", *Serie Políticas Sociales* 127, CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- ILPES (2004), *Panorama de la gestión pública*, Santiago de Chile.
- Milanovic (2005), "Half a World: Regional Inequality in Five Great Federations", *World Bank Policy Research Working Paper* 3699, Washington.
- Perry, G., Arias, O., López, J., Maloney, W., y Serven, L. (2006), "Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles". Banco Mundial, Washington, D.C.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
- Ter Minassian, T. y Craig, J. (1997), "Control of Subnational Government Borrowing" en Ter Minassian (ed), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington.

Notas

- ¹ Para más detalle, véase CEPAL (2006a).
- ² Sólo Guatemala y Honduras presentaron en el año 2006 algún desequilibrio primario (0,6 y 0,3% del PIB, respectivamente) en las cuentas de sus Gobiernos Centrales, de acuerdo con CEPAL (2007)
- ³ Debe tenerse sumo cuidado con la lectura de la información incorporada en este gráfico, considerando la diferente modalidad en que figuran los recursos no tributarios en los esquemas contables de los diferentes gobiernos. Por ejemplo, en las cuentas del gobierno central de Ecuador se registra un total de 4,3% del PIB de “ingresos petroleros” por fuera de los tributarios para el año 2005; en cambio, en las correspondientes al mismo nivel de gobierno de Venezuela se registran 3,8% del PIB de “ingresos tributarios petroleros”. En países donde esas actividades han pasado al sector privado (tal el caso de Argentina) los recursos del sector petrolero son captados vía impositiva.
- ⁴ Milanovic (2005) presenta este mismo indicador para otras tres grandes federaciones que muestran situaciones muy diferentes. De acuerdo con registros del año 2000, en India esa razón alcanzó valores de 4,4; en Indonesia de 12,5 y en China de 13,6.
- ⁵ Véase, por ejemplo, ILPES (2004), sección IV. 5, Ter Minassian y Craig (1997).
- ⁶ El concepto de presión tributaria “efectiva” o “real” establece una distinción respecto al concepto de “nominal” o “legal”, siendo esta última la establecida en las leyes. La presencia de morosidad, elusión y evasión establecen una clara diferencia entre ambos niveles.