

PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN



¿Incide la política en la capacidad de producir reformas tributarias exitosas?



La probabilidad de una reforma tributaria aumenta durante las crisis bancarias.



Es poco probable que una reforma tributaria se produzca durante períodos electorales, aun cuando el gobierno se enfrente a problemas de financiamiento, de modo que las reformas que pretenden aumentar los impuestos deberían evitarse en esos momentos.



La ideología del presidente no explica cuáles son los impuestos que se reforman, ni como son modificados, pero la presencia de un programa del FMI sí lo explica.

CONTEXTO

Debido al acceso limitado a los mercados de capitales, los gobiernos en América Latina y el Caribe a menudo tienen que autofinanciar los aumentos del gasto y la solución de las crisis fiscales. Cuando se requiere financiamiento, los gobiernos en la región tradicionalmente optan por el aumento del impuesto al valor añadido (IVA), dado que este es fácil de cobrar y de implementar. Aunque las crisis económicas ofrecen oportunidades para implementar reformas, sobre todo cuando el costo de no hacerlo es muy alto, el costo político de emprender reformas en fechas próximas a las elecciones puede impedir a los países llevarlas a cabo.



Concepto clave

IMPUESTO DE SOCIEDADES

impuestos sobre el ingreso de las empresas y otras entidades legales.

PROYECTO

Para investigar si el gobierno realmente prioriza la política o la economía, se estudiaron las reformas fiscales de 18 países de la región durante el periodo 1990-2004. Utilizando una original base de datos detallados sobre reformas fiscales, el estudio se centra en tres impuestos -el IVA, el impuesto sobre la renta personal (IRP) y el impuesto de sociedades (IS). Además, el estudio tiene en cuenta cuándo se intentó llevar a cabo las reformas y en qué medida fueron implementadas.

Key Concept



IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL

el impuesto directo y personal que grava el ingreso de las personas basándose en su monto y en las circunstancias personales y familiares del contribuyente.

RESULTADOS

Las condiciones económicas y políticas tienen efectos muy diversos en diferentes tipos de reformas fiscales. Durante las crisis financieras, la probabilidad de una subida del IVA aumenta en un 9%, y la probabilidad de una subida del impuesto sobre la renta personal aumenta en un 6%. Es decir, los países con necesidades financieras tienen más probabilidades de aumentar los impuestos, sobre todo el IVA. Sin embargo, el impuesto de sociedades no se ve afectado significativamente por estas crisis. Las elecciones legislativas tienen un impacto muy diferente en las decisiones de los políticos. Durante los años electorales, la probabilidad de un aumento del IVA disminuye en un 12%, mientras que una reducción del IVA se vuelve un 4% menos probable. Las reformas del impuesto de sociedades tienen un comportamiento muy diferente en los años electorales, cuando es un 10% menos probable que aumente y un 11% más probable que disminuya. La interacción entre las crisis bancarias y las elecciones presentan un tercer patrón. A medida que se acercan las elecciones legislativas, es menos probable que una crisis estimule una reforma fiscal. En otras palabras, aun cuando un gobierno se enfrente a potenciales dificultades financieras, no aumentará los impuestos cuando se acerca la fecha de las elecciones.

La interacción entre crisis bancarias y otras variables merece una atención particular. Una crisis bancaria aumenta la probabilidad de aumentar el IVA sólo en el marco de un programa del FMI, lo que confirma las conjeturas de que la presencia de un programa del FMI favorece un aumento del IVA para lidiar con las crisis. Al contrario, un aumento del impuesto sobre la renta personal se vuelve significativamente más probable sólo en ausencia de un programa del FMI. También se estudió la interacción entre la variable de crisis bancaria y la ideología para determinar si las diferentes partes reaccionan de manera diferente a una crisis bancaria, y no se encontraron resultados estadísticamente significativos.

Por último, las variables de control que incluyen “número de reformas anteriores” y “tiempo transcurrido desde la última reforma” tienden a influir en la probabilidad de cambios en los impuestos. La otra variable significativa es el impacto en las reformas locales de la probabilidad de una reforma tributaria (aumento del IVA) en otros países, sobre todo en los países vecinos.

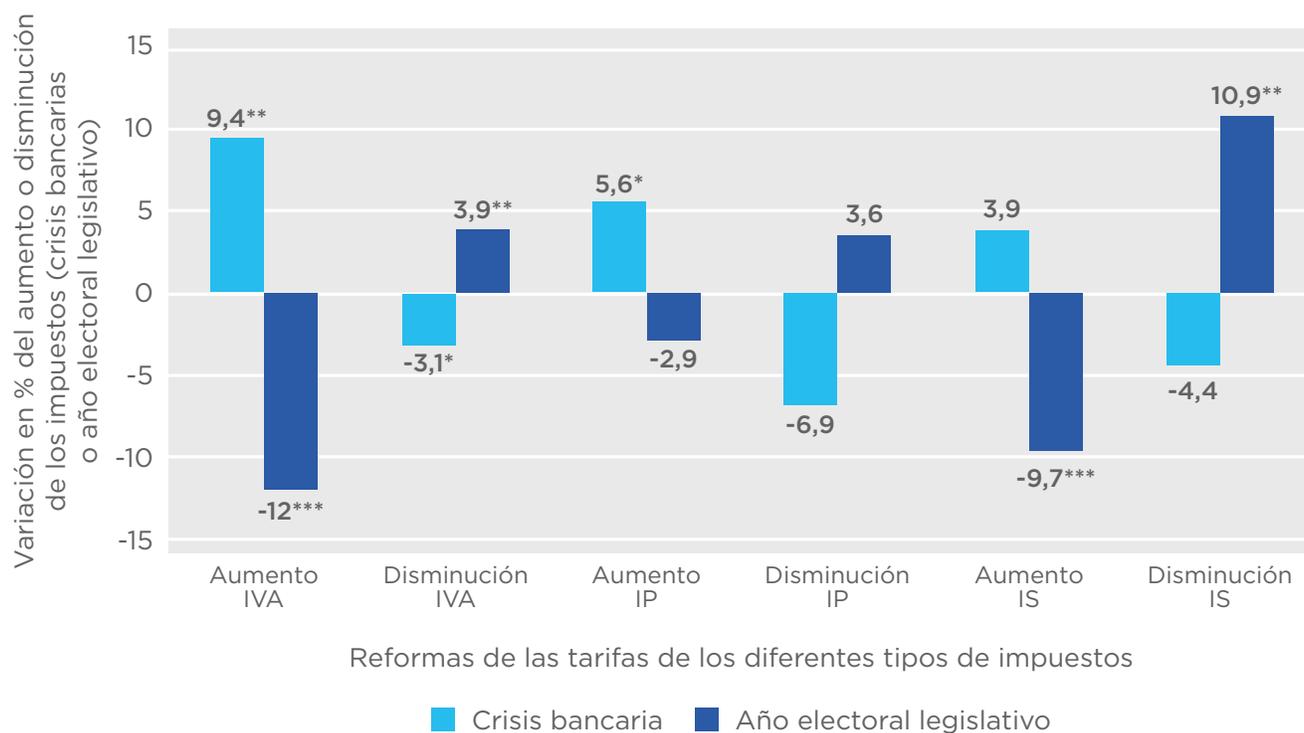
IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS

Los resultados señalan que las crisis y las elecciones legislativas importan a la hora de explicar la existencia de las reformas tributarias, así como su dirección y composición. Las reformas que mejoran la capacidad fiscal -es decir, aquellas que generan impuestos más altos- deberían emprenderse antes de los años de elecciones legislativas, dado que los gobiernos de América Latina priorizan la política por encima de la economía. Las reformas fiscales que se intenta implementar durante o inmediatamente antes de los períodos electorales tienen muy pocas probabilidades de ser aprobadas. Además, las reformas fiscales no son independientes de los patrones de antiguas reformas. En este sentido, cuando se decide sobre las reformas actuales es importante internalizar qué tipo de reformas pueden incentivar o limitar en el futuro. Por otro lado, las reformas también dependen de si los países pueden financiarse a sí mismos con fuentes de ingresos no tributarios, como los que provienen del comercio y los recursos naturales. Dado que la tentación de evitar reformas fiscales políticamente caras pero que aumentan la eficiencia a favor de aranceles ineficientes impuestos al comercio será alta, los políticos deberían atarse de manos ex ante y hacer que sea muy difícil afectar los flujos comerciales que desincentivan la inversión y la innovación.

INVESTIGACIÓN DEL BID SOBRE LAS REFORMAS FISCALES

Este documento forma parte de una serie de estudios e iniciativas que el BID ha apoyado para entender los factores de economía política detrás de las reformas tributarias y fiscales amplias. Restaurar y mantener la disciplina fiscal es esencial para asegurar el crecimiento sostenible en la región, y entender el contexto político que lo facilita es crucial para lograr ese objetivo.

Gráfico 1. Reformas fiscales en América Latina y el Caribe



Nota: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Concepto clave



IMPUESTO AL VALOR AÑADIDO

un impuesto sobre el consumo que se calcula en cada paso de la cadena de transacciones hasta la venta final (de modo que no tenga un efecto cascada).



ESTUDIO COMPLETO

[Hallerberg, Mark y Carlos Scartascini. 2017. "Explaining Changes in Tax Burdens in Latin America: Do Politics Trump Economics?" *European Journal of Political Economy* 48 \(junio\): 162-79.](#)

Este estudio también fue publicado como [Documento de trabajo del BID](#).

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y ECONOMISTA JEFE

El Departamento de Investigación y Economista Jefe es un generador de ideas innovadoras que apoyan la agenda de políticas estratégicas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y sus países miembros con el fin de lograr un desarrollo económico sostenible y equitativo de la región. Para maximizar el impacto de su investigación, el Departamento de Investigación lleva a cabo actividades que sirven de insumos a otros departamentos del Banco, los gobiernos, la comunidad académica y la sociedad civil en la región.

Autores: Mark Hallerberg y Carlos Scartascini.

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

