

RESUMEN
EJECUTIVO

Editado por
Ana Corbacho, Vicente
Fretes Cibils
y Eduardo Lora

Recaudar no basta

LOS IMPUESTOS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

Recaudar no basta
LOS IMPUESTOS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO



Editado por
Ana Corbacho,
Vicente Fretes Cibils
y Eduardo Lora

DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS



DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS



Banco Interamericano de Desarrollo

La serie Desarrollo en las Américas (DIA) es la publicación insignia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cada año el BID presenta un estudio comparativo que profundiza sobre un tema importante para América Latina y el Caribe.

La edición de este año, titulada *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*, presenta la tributación en América Latina y el Caribe como una oportunidad desperdiciada. El libro argumenta que en América Latina los impuestos son considerados, en gran parte, como un medio para mantener el gobierno en funcionamiento. En los últimos años, se ha avanzado hacia un aumento de los ingresos totales, pero la mayoría de los países de la región aún sigue a la zaga de otros países con niveles similares de desarrollo. Y lo que es más importante aún: las autoridades de la región todavía ignoran ampliamente el potencial de la tributación para contribuir a otros objetivos fundamentales de desarrollo. A raíz de la debilidad en el diseño del impuesto sobre la renta se ha desaprovechado la oportunidad de contrarrestar la desigualdad de ingreso en la región. Además, los gobiernos han perdido la oportunidad de influir en los patrones de consumo y producción mediante el uso de impuestos para afectar los precios relativos.

Este resumen ejecutivo presenta el argumento a favor del uso de la tributación como un instrumento de desarrollo más que como una simple fuente de ingresos. También hace un recorrido sobre algunas áreas problemáticas de los sistemas tributarios, entre ellas, la evasión fiscal, estructuras regresivas del impuesto sobre la renta y la incapacidad de usar los impuestos para mejorar la calidad del medio ambiente y el bienestar general. Juntos, este resumen y el índice del libro, permiten hacerse una idea de la riqueza informativa y las valiosas implicaciones de políticas de este volumen.

Lista de recuadros

Lista de gráficos

Lista de cuadros

Reconocimientos

Acerca de los colaboradores

Prólogo

Parte I El bosque fiscal

- 1 Los mitos al desnudo
- 2 La política de la política tributaria
- 3 Impuestos para enfrentar los contratiempos
- 4 Cuidado con la informalidad
- 5 Impuestos locales para el desarrollo local
- 6 Aprovechando al máximo la administración tributaria

Parte II Los árboles: impuesto por impuesto

- 7 El impuesto a la renta personal: un cascarón vacío
- 8 El impuesto a la renta empresarial: el arte de competir por la inversión y aumentar la recaudación
- 9 El impuesto al valor agregado (IVA): que sea lo que es
- 10 Impuestos a las materias primas pensando en el futuro
- 11 Gravar los “males” para proteger los bienes
- 12 Los impuestos heterodoxos: Lo bueno, lo malo y lo feo

Parte II A cosechar los frutos

- 13 Cómo armar un programa de reformas tributarias

Disponible para la venta en Amazon.com o cualquiera de las filiales del Fondo de Cultura Económica.

Ver página 19 para mayor información.

Los impuestos como instrumento de desarrollo

Se ha realizado un notable progreso en la calidad y efectividad de las políticas fiscales en América Latina y el Caribe. En los últimos tiempos, el crecimiento en los ingresos tributarios en la región ha sido el más rápido del mundo. Sin embargo, a la región todavía le queda un largo camino por recorrer, y la mayoría de los sistemas de los países están lejos de agotar su potencial de recaudación. Además, los impuestos deberían hacer algo más que proporcionar ingresos. En realidad, deberían ser concebidos como un poderoso instrumento de estímulo del desarrollo. Las estructuras tributarias en América Latina y el Caribe no cumplen con este objetivo.

La estructura de impuestos de los países de América Latina y el Caribe se suele describir por sus grandes carencias: la recaudación es muy baja, los impuestos son poco progresivos, la evasión fiscal es rampante y las administraciones tributarias son muy débiles. Estas características crean un círculo vicioso que se autoalimenta y cuyas profundas raíces históricas pueden encontrarse en la distribución de la riqueza y en los derechos políticos reales en la región. Uno de los mecanismos de captación de rentas que los más ricos han impuesto al resto de la sociedad es el diseño poco progresivo de la estructura tributaria. Las oportunidades para evadir impuestos, que varían considerablemente entre los diferentes grupos de ingreso, agravan esta perversa estructura, disminuyendo así las bases impositivas efectivas y arrojando bajos niveles de recaudación.

Esta descripción no es demasiado alentadora pero, afortunadamente, no hace justicia al estado actual de los impuestos en la región. Es verdad que la recaudación de impuestos es baja en relación con los niveles de ingreso per cápita de los países.

“ *Recaudar no basta* es el resultado del trabajo enciclopédico de un numeroso equipo de expertos de América Latina que ha investigado hasta debajo de la última piedra con el fin de entender por qué la región no ha tenido más éxito en la creación de sistemas tributarios eficientes, productivos y equitativos. El lector se encontrará con interesantes resultados y se sorprenderá con las hipótesis planteadas, no siempre evidentes. Este libro está llamado a convertirse en una referencia obligada para el estudio de los sistemas tributarios en América Latina. ”

Vito Tanzi, Ex Director

Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional (FMI)

Sin embargo, la carga fiscal ha aumentado más en los países de América Latina y el Caribe que en ninguna otra parte del mundo, a saber, en 2,7 puntos del PIB desde comienzos de los años noventa hasta la segunda mitad de los años 2000. Este importante aumento en la carga fiscal ha ocurrido en casi todos los países de la región. Además, los aumentos de impuestos se han producido en todas las fuentes tributarias, con la excepción de los impuestos al comercio internacional y los impuestos específicos.

Por otro lado, en las dos últimas décadas las administraciones tributarias en América Latina se han fortalecido. En mayor o menor medida, se les ha otorgado autonomía técnica y presupuestaria, su personal se ha profesionalizado, su función recaudatoria ha mejorado y se ha generalizado la adopción de nuevas tecnologías de la información. Sin embargo, las grandes deficiencias en la aplicación de las leyes tributarias permanecen, lo cual contribuye a explicar las tasas de evasión de los impuestos a la renta de las personas y las empresas, que alcanzan cerca del 50% en los 10 países para los que hay información disponible. Aún así,

puede que no se haya señalado a los culpables con exactitud. A pesar de que las actitudes de los ciudadanos y la ineficiencia administrativa influyen en las prácticas de evasión, el mayor culpable es el diseño de los impuestos.

Dicho esto, desde los años noventa, los gobiernos de América Latina y el Caribe han dado grandes pasos para abordar los cambios que enfrentan los sistemas tributarios. Aunque no se han subsanado todas las deficiencias, el progreso ha sido notable y se puede utilizar un valioso arsenal de experiencias e innovaciones para llegar aún más lejos. Sin embargo, otras características problemáticas de los sistemas tributarios de la región no reciben la atención que se merecen. El alto nivel de volatilidad de los ingresos fiscales, el escaso esfuerzo fiscal emprendido por los gobiernos subnacionales y el uso—en gran parte ignorado—de los impuestos para corregir externalidades, son rasgos destacados de los sistemas tributarios regionales que merecen mucha más atención.

Ninguna gran reforma es más importante para el crecimiento sostenible e incluyente de América Latina y el Caribe que la reforma pendiente de los sistemas fiscales y tributarios de la región. Por este motivo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha dedicado la última edición de su publicación insignia, *Desarrollo en las Américas (DIA)*, a este tema. **Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo** define una nueva generación de reformas tributarias como uno de los grandes aspectos de las políticas inconclusas de la región.

A pesar de que las situaciones tributarias en la región varían considerablemente, el libro muestra que las reformas tributarias para el desarrollo que requieren los países de América Latina y el Caribe deben respetar cinco principios básicos:

- En primer lugar, las reformas deben incluir impuestos que favorezcan a los pobres. La primera prioridad consiste en

mejorar la progresividad de los sistemas tributarios existentes con un impuesto a la renta que tenga menos exenciones, una verdadera capacidad redistributiva y que conserve el ingreso de los hogares más pobres.

- En segundo lugar, las reformas deben establecer sistemas tributarios más sencillos con bases tributarias más amplias. La mayoría de los sistemas tributarios de la región son demasiado complejos debido a una multitud de exenciones y privilegios para ciertas actividades, sectores o grupos de contribuyentes. El resultado suelen ser impuestos que distorsionan gravemente la asignación de recursos y generan bases fiscales estrechas y frágiles. El cambio hacia sistemas tributarios sencillos con bases amplias que creen un entorno favorable a las innovaciones y a las nuevas empresas es una de las maneras más seguras de promover un mayor crecimiento de la productividad y una mejora sostenible del bienestar y la equidad en la región.
- En tercer lugar, se deben fortalecer las administraciones tributarias de modo que todos los ciudadanos y empresas cumplan con sus obligaciones fiscales. La reducción de la alta tasa de evasión fiscal, así como la creación de instituciones que garanticen que todos los agentes económicos y ciudadanos contribuyan con su parte al esfuerzo colectivo, es un elemento esencial de la cohesión social y, como tal, un requisito para la sostenibilidad de cualquier sistema tributario diseñado para apoyar el desarrollo.
- En cuarto lugar, se debe alcanzar acuerdos y consensos institucionales para asegurar que los gobiernos locales tengan los recursos necesarios para actuar como agentes de desarrollo. Para que el gasto descentralizado sea sostenible, deben fortalecerse los recursos de fuentes propias de los gobiernos locales. Se sigue desperdiciando gran parte del enorme potencial de los ingresos locales, sobre todo de los impuestos a la propiedad.

- En quinto lugar, las reformas tributarias para el desarrollo deberían crear sistemas tributarios que miren hacia el futuro. América Latina y el Caribe goza de una extraordinaria dotación de recursos naturales. Sin embargo, los impuestos medioambientales o el actual diseño de impuestos a las materias primas no reflejan esta situación. Para adaptar el futuro a la realidad, los sistemas tributarios deben crear incentivos para un uso más eficiente de los recursos naturales finitos y tener en cuenta las necesidades de las futuras generaciones de latinoamericanos.

Recaudar no basta hace hincapié en la necesidad de contribuir a convertir los sistemas tributarios distorsionantes, inadecuados y regresivos en aliados del crecimiento económico, la movilidad y la igualdad social. El libro analiza tanto los problemas como las reformas tributarias propuestas cuyo objetivo es no sólo generar ingresos sino, fundamentalmente, apoyar el desarrollo sostenible e incluyente de las sociedades de la región.

Ese cascarón vacío: el impuesto a la renta personal

El impuesto a la renta personal debería ser uno de los pilares del sistema tributario, pero en los países latinoamericanos se desperdicia casi totalmente su potencial de recaudación. En los países desarrollados, la recaudación del impuesto a la renta personal representa 8,4% del PIB; en cambio en los países latinoamericanos, el impuesto a la renta personal apenas genera ingresos fiscales de 1,4% del PIB. (Los países caribeños toman más en serio la tributación personal, pero la recaudación de 3,8% del PIB es de todas formas baja frente a los patrones del mundo desarrollado.)

El impuesto a la renta a las personas en América Latina tiene la apariencia exterior de un verdadero impuesto, pero ha sido ahuecado por dentro. Esencialmente, son cuatro los dispositivos que usan en la práctica las sociedades latinoamericanas para minar el potencial recaudatorio del impuesto a la renta personal, convirtiéndolo en un cascarón vacío.

El primero es el diseño de las tasas y los tramos: en América Latina hay que ser rico para ser sujeto pleno del impuesto a la renta. En promedio, en los países latinoamericanos son excluidos de toda obligación como contribuyentes quienes ganan menos de 1,4 veces el ingreso per cápita, y sólo quienes tienen ingresos (gravables) de por lo menos 6,5 veces el ingreso per cápita pueden tener *parte* de su ingreso gravado a la tasa máxima.

Un segundo elemento que contribuye a vaciar el impuesto es el elevado gasto tributario, que corresponde en promedio a más del 50% de la recaudación *efectiva* del impuesto, por la amplia generosidad de los beneficios fiscales existentes. En los regímenes tributarios latinoamericanos están previstas deducciones de diversos gastos personales (educativos, médicos, etc.) a pesar de

“ Los sistemas tributarios son entes históricos inscritos en un contexto social concreto. Sin embargo, también son el resultado de decisiones políticas conscientes adoptadas por los políticos y los formuladores de políticas públicas. Este informe presenta una relación empíricamente sólida y de gran rigor analítico de los desafíos que los sistemas tributarios plantean en América Latina. Es una valiosa fuente de conocimientos prácticos para todos aquellos que se dedican a promover la eficiencia económica y la justicia social en la región. ”

—Fernando Henrique Cardoso
Ex Presidente de Brasil

que ya hay un mínimo exento o un tramo a tasa cero relativamente elevado que, supuestamente, cumple esa función.

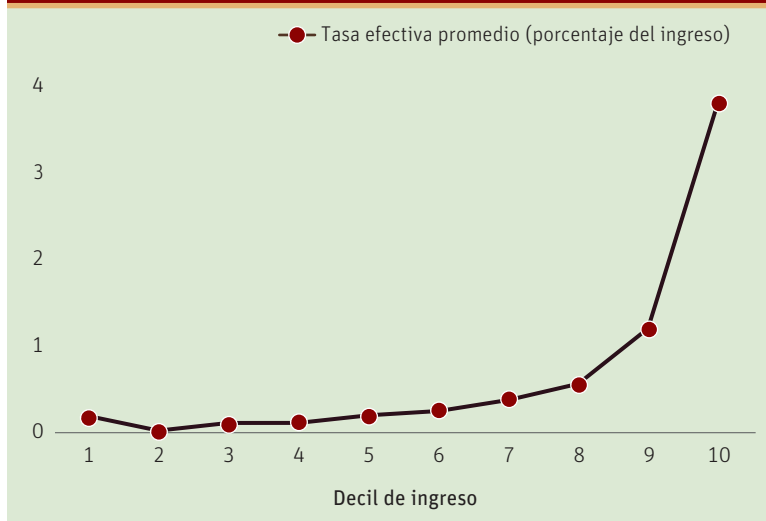
Un tercer mecanismo que ha contribuido a vaciar el cascarón del impuesto a la renta personal es el tratamiento favorable que se concede a las rentas de capital. Mediante exenciones o regímenes especiales para estas rentas, en muchos países prácticamente no están gravadas.

Por último, está la evasión. Por cuenta de la evasión se pierde aproximadamente la mitad de la recaudación *potencial* del impuesto a la renta de las personas.

Progresividad de papel

Todo esto hace que el impuesto a la renta sea muy progresivo en el papel pero que recaude muy poco y no tenga capacidad redistributiva. No es inusual que el 10% más rico de los contribuyentes genere 90% de la recaudación total. Sin embargo, la tasa efectiva de esos contribuyentes es muy baja, ni siquiera 4% en promedio (gráfico 1). Como el impuesto a la renta recauda muy

GRÁFICO 1. Incidencia del impuesto a la renta de las personas por deciles de ingreso



Fuente: Elaboración propia a partir de Barreix et al. (2006), Barreix et al. (2009), Gómez Sabaini et al. (2011) y Servicio de Administración Tributaria de México (2008).

poco, no tiene capacidad para cambiar la distribución del ingreso directamente, ni para financiar gastos públicos que podrían ser redistributivos.

Una de las manifestaciones más claras de que el impuesto es un cascarón vacío es el número de contribuyentes. Mientras que en los países desarrollados aproximadamente la mitad de la población paga impuestos a la renta personal, en América Latina el impuesto cubre generalmente sólo al decil más rico. Sólo en cinco países alcanza al tercer decil de contribuyentes de mayores ingresos.

¿Hay remedio?

El sistema dual es la alternativa que han encontrado algunos países para ampliar la base de contribuyentes y aumentar la recaudación del impuesto a la renta personal. La clave de cualquier

buen impuesto es que sea sencillo. La idea básica del sistema dual es gravar el ingreso laboral con una tarifa progresiva y gravar las rentas de capital de las personas con una tarifa plana que es inferior a la máxima aplicada a las rentas del trabajo (e incluso puede ser igual a la tasa mínima).

En apariencia es un sistema regresivo (así como, en apariencia, el sistema actual es progresivo). Sin embargo, siempre y cuando se establezca un ingreso personal exento y una escalera de tasas no demasiado empinada, las rentas de trabajo más altas pueden quedar gravadas a tasas efectivas semejantes a las del capital. Pero, más importante, al gravar todas las rentas de capital de la misma forma facilita usar sistemas de retención, reduce el riesgo de evasión, e impide el arbitraje fiscal (aunque dependiendo del diseño, podría inducir arbitraje entre rentas de capital y trabajo).

Muchos países europeos han adoptado sistemas duales. En América Latina, Uruguay fue el país pionero en este terreno, al introducir en 2006 un impuesto que grava con tasas progresivas a las rentas del trabajo y con una tasa plana a las rentas del capital de las personas (intereses, dividendos, utilidades, alquileres y ganancias de capital). La tasa máxima para las rentas laborales es 25%, que es también la tasa de impuesto a la renta de las empresas. Las rentas de capital de las personas pagan 12%. Hay un ingreso mínimo no imponible que deja por fuera del impuesto a unas dos terceras partes de la población y que permite muy pocas deducciones.

Los primeros resultados del sistema uruguayo han sido muy positivos. La recaudación se elevó de 0,9% del PIB en 2006 a 2,4% del PIB en 2008. La mitad más pobre de la población pasó de aportar 12,2% de la recaudación a sólo 3,5%, mientras que el quintil de mayores ingresos elevó su contribución de 60,4% a 80,5% (y su tasa efectiva de tributación pasó de 6,2% a 11,2%). Por consiguiente mejoró sustancialmente la recaudación, la progresividad y el impacto redistributivo del impuesto. Cabe

señalar, además, que después de la introducción del régimen dual no se ha observado en Uruguay fuga de capitales o caída de la inversión, como pronosticaban los críticos de la reforma.

Tras Uruguay, han adoptado sistemas duales o semiduales (es decir, con diferenciación de tasas entre capital y trabajo, pero sin completa uniformidad en el tratamiento de los distintos ingresos de capital) en América Latina (en orden cronológico) Perú, Nicaragua, Honduras, Panamá, El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Mediante tasas moderadas sobre bases tributarias casi sin excepciones, se busca mayor recaudación, más equidad, mayor eficiencia y más simplicidad de administración y cumplimiento.

La nueva generación de modelos duales en la región es un paso sustantivo para llenar el cascarón del impuesto a la renta de las personas.

La insoportable tolerancia con la evasión

La recaudación tributaria ha aumentado aproximadamente 30% por cada dólar de producción o ingresos en América Latina en las dos últimas décadas. La mayor parte de este aumento se debe a las mejoras en la administración tributaria. Las administraciones tributarias actualmente pueden enorgullecerse de tener autonomía técnica y presupuestaria y personal profesional bien calificado. Su función recaudatoria, centrada en los grandes contribuyentes, se ha fortalecido gracias en parte al uso generalizado de tecnología.

Sin embargo, los desafíos de las administraciones tributarias son más grandes que sus logros. Un gran número de trabajadores y empresas en la región nunca se relacionan con la administración tributaria. Aunque algunos están exentos por ley de presentar declaración de impuestos, la mayoría sencillamente se oculta de la administración tributaria recurriendo a estrategias de elusión o a fraudes directamente ilegales.

Por cuenta de la evasión se pierde la mitad de la recaudación potencial del impuesto a la renta de las personas y las empresas, y más de una cuarta parte de los ingresos fiscales que debería generar el IVA. La principal razón es que las probabilidades de ser castigado por evasión tributaria son prácticamente nulas. Para empezar, pocas personas son contribuyentes registrados —sólo el 10% de la población en América Latina está registrada, en comparación con el 59% en los países desarrollados. Entre los contribuyentes registrados, sólo 2,8% se ven sometidos a auditorías generales al año, y un desdeñable 0,2% se ve sometido a auditorías en profundidad.

Estos números pueden ser engañosos, porque las auditorías no se hacen en forma aleatoria: se enfocan en los contribuyentes que muestran más indicios de fraude fiscal sofisticado y cuantioso.

“ Este volumen ofrece una introducción notablemente detallada de numerosos problemas de la política tributaria a los que se enfrentan las ciencias económicas en América Latina. En él se pone de relieve que un sistema tributario bien estructurado no sólo debe generar ingresos suficientes, sino que además debe hacerlo de manera que se evite poner trabas innecesarias al crecimiento económico. En este sentido, proporciona una orientación de incalculable valor para los formuladores de las políticas públicas y los investigadores dedicados al diseño y estudio de los sistemas tributarios. ”

—James Poterba

*Profesor de la Cátedra Mitsui de Economía,
Massachusetts Institute of Technology (MIT)*

Mala cosa para los peces gordos que no tienen donde esconderse. Pero tanto mejor para el grueso de los contribuyentes, porque esto significa que para ellos la probabilidad de ser castigados es aún menor.

Pero las cosas no terminan ahí. Cuando se detectan fraudes u otras faltas, las sanciones no se aplican con suficiente rigor. El fraude fiscal está bien definido en las legislaciones latinoamericanas, pero las sentencias son casi inexistentes. Como promedio, en cada país de América Latina se dictan tres sentencias por evasión al año. En unos pocos países, no se ha producido ni una sola sentencia por fraude fiscal en los últimos cinco años. Aunque, cuidado: en Chile, Colombia y México el número de sentencias es razonable y puede estar en aumento.

Como resultado de toda esta cadena permisiva, el impacto de las auditorías en el total de la recaudación es un magro 1,6% en

promedio en toda América Latina (y mucho menos que eso en la mayoría de países).

Elevar los costos potenciales de la evasión es esencial, pero posiblemente no es suficiente. Los esfuerzos de las administraciones tributarias pueden ser más efectivos si hay más “moral tributaria”. Según las encuestas de Latinobarómetro, solo uno de cada dos latinoamericanos piensa que evadir impuestos es reprobable. Entre los factores que atentan contra la moral tributaria están la falta de popularidad del gobierno de turno, la creencia de que el país no va en la dirección correcta y la percepción de que las entidades públicas no están atendiendo los problemas sociales más acuciantes, como la seguridad o el desempleo.

Las motivaciones y temores que tiene la gente para pagar o evadir los impuestos son tan variadas que se requiere de una gran diversidad de estímulos e incentivos para reducir sustancialmente la evasión. Por desgracia, muchos de los factores que afectan la moral tributaria están más allá del ámbito de acción de las administraciones tributarias. La tolerancia con la evasión es una tara muy pesada que arrastran las sociedades latinoamericanas.

Gravar los recursos no renovables pensando en el futuro

Cerca de la mitad de todos los ingresos fiscales de Venezuela y Trinidad y Tobago tiene su origen en los sectores de recursos naturales no renovables, como el petróleo y el gas. Bolivia, Chile, Ecuador y México derivan más de una cuarta parte de sus ingresos fiscales de esos sectores, y Colombia y Perú están acercándose a esos niveles.

Puesto que las riquezas del subsuelo son propiedad del país en que se encuentran, los gobiernos tienen derecho a percibir las rentas en representación de sus ciudadanos. El problema es que los gobiernos pueden tratar de extraer esas rentas ignorando el futuro. Si los gobiernos desean obtener más ingresos fiscales hoy, eso tendrá un impacto en las inversiones en el sector y en los ingresos fiscales mañana. Este es el dilema básico de la tributación de los sectores de recursos no renovables. Las sociedades más ricas y con sistemas políticos más democráticos y estables pueden darse el lujo de diferir más en el tiempo los ingresos fiscales que los países pobres, especialmente si el grupo en el poder no es representativo de toda la población y teme perder el poder.

Pero más allá de este dilema básico, hay otros dilemas más sutiles, que se resumen en algo muy sencillo: cómo extraer el máximo de las rentas alterando lo menos posible las decisiones de inversión y producción que tomaría un inversionista que busque maximizar sus utilidades totales durante toda la vida posible del recurso. Esto dependerá, esencialmente, de los instrumentos impositivos empleados.

Los instrumentos más comunes que se usan para gravar a los sectores de recursos no renovables son una mezcla de regalías e impuestos tradicionales sobre la renta de la empresa. Pero estos no son los instrumentos más adecuados para enfrentar el dilema entre extracción de la renta y la explotación eficiente del recurso.

Las regalías afectan mucho la modalidad de extracción y las decisiones de inversión de las empresas productoras. Si se fijan por unidad producida llevan a abandonar las minas y pozos donde es más costosa la producción, lo cual es un desperdicio del recurso y una pérdida de ingresos fiscales. Y cuando suben los precios, todas las ganancias extras se quedan en manos de los productores. Fijar las regalías por el valor de las ventas mejora la participación del Estado cuando suben los precios, pero perjudica la producción que requiere muchas inversiones iniciales, o la que genera mucho valor. Los impuestos tradicionales a la renta de las empresas inciden menos en las decisiones de producción que las regalías, pero de todas formas captan para el Estado solo una parte de los beneficios extraordinarios que resultan de las alzas de precios.

El instrumento ideal de tributación sería aquel que deje en manos del productor el rendimiento normal de las inversiones, y que transfiera al Estado la totalidad de las “rentas puras” sin afectar la producción. Lo más cercano a ese ideal es el impuesto factor R o impuesto sobre la tasa de retorno. Teniendo en cuenta los flujos de efectivo potenciales y los riesgos del proyecto, se calcula una tasa de retorno normal; los beneficios por encima de esa tasa de retorno son gravados a una tasa elevada. El problema para que los gobiernos puedan adoptar este tipo de impuestos es conseguir la información para fijar tasas de retorno apropiadas para cada proyecto (no para la empresa).

Chile y Perú han adoptado medidas que acercan los tributos del cobre a un sistema de rentas puras.

Gravar las rentas extraordinarias, y sólo éstas, es la fórmula para afectar lo menos posible las decisiones de producción sin sacrificar ingresos fiscales. Puesto que el sistema requiere que las reglas sean claras y estables, pues contribuir a la transparencia en las relaciones entre las empresas privadas y el fisco y, por consiguiente, puede ayudar a proteger los derechos que tienen sobre esas rentas todos los grupos de ciudadanos, incluyendo los de las generaciones futuras.

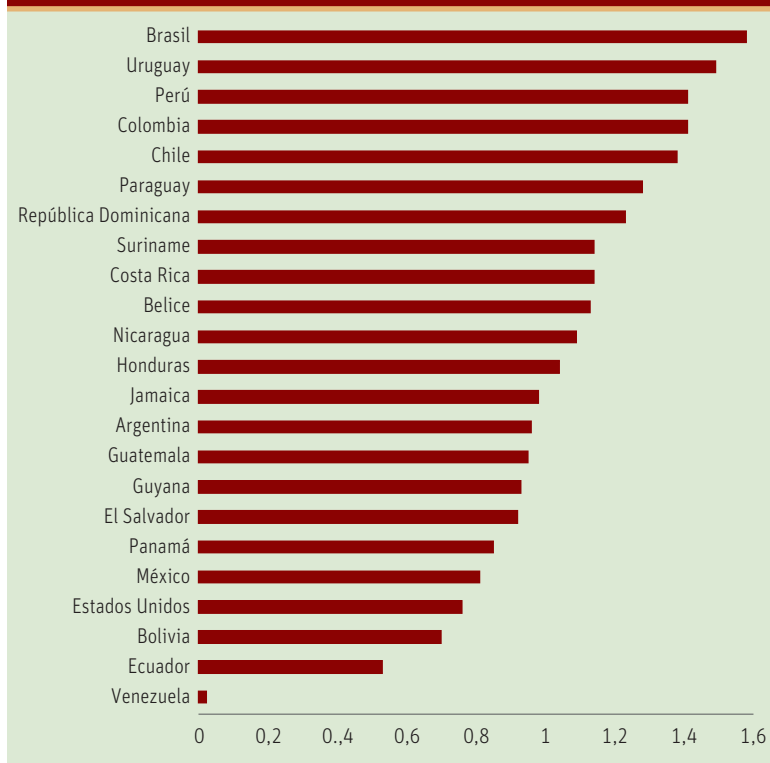
Gravar los “males” urbanos para proteger los bienes

Numerosos problemas que padecen las grandes ciudades latinoamericanas podrían resolverse obligando a pagar a quien los causa. Por ejemplo, el uso de vehículos contamina el aire, causa congestión y accidentes y deteriora las vías públicas, pero el costo de matrícula y circulación depende del precio de los vehículos, no del daño que éstos causan, y el precio de la gasolina no incorpora usualmente el costo que su consumo le causa a la sociedad. Rara vez se paga en proporción al mal que causa a los demás la generación de basuras, o la contaminación del aire o el agua por partículas y desperdicios en la construcción y la industria.

Los impuestos que ayudan a corregir los problemas ambientales pueden ser una fuente de ingresos fiscales. En Europa estos impuestos recaudan en promedio 2,5% PIB, en América Latina apenas 1%. Los países productores de petróleo son los que menos se esfuerzan en gravar los “males”: Colombia y México recaudan apenas 0,25% del PIB, y Venezuela, donde la gasolina es casi regalada (Gráfico 2) gracias a subsidios de más del 5% del PIB que incentivan el consumo de más gasolina de la que estarían dispuestos a consumir si al menos tuvieran que pagar su precio de costo. Valga decir que los consumidores con mayor capacidad de compra son los que más aprovechan este subsidio, aunque la justificación de los bajos precios de la gasolina sea proteger el poder de compra de los pobres.

Los impuestos a la gasolina pueden ser un instrumento inadecuado para atacar problemas como la congestión en el centro de las ciudades. Las tarifas de congestión son una solución que está, literalmente, a la vuelta de la esquina, debido a la masificación de tecnologías electrónicas como los “transponders”, que permiten llevar registro del paso de los vehículos por ciertos puntos (por

GRÁFICO 2. Precio de la gasolina en el surtidor, 2010
(dólares estadounidenses por litro)



Fuente: Banco Mundial (2012).

ejemplo, de entrada y salida al centro de las ciudades o a ciertas autopistas). Como las tarifas pueden ajustarse según las horas del día o la cantidad de tráfico, éste puede ser un sistema muy efectivo para reducir las congestiones, como ha ocurrido en Singapur y Londres. En Santiago de Chile, donde el sistema se introdujo en 2004 en autopistas urbanas gestionadas por concesionarios privados, logró reducirse en 40% el tiempo de recorrido entre uno y otro extremo de la ciudad.

Equivocadas consideraciones “distributivas” y simple resistencia miope de la ciudadanía o de ciertos grupos de interés

pueden ser un obstáculo mayor que el costo o la tecnología para adoptar estas soluciones en otras grandes ciudades. ¿Qué puede ser más progresivo que facilitar el acceso al trabajo a los pobres reduciendo la circulación de vehículos privados e invirtiendo los ingresos de los peajes en mejores sistemas de transporte público?

Otros problemas urbanos que parecían imposibles de resolver han encontrado soluciones mucho más simples que las tarifas de congestión. Es el caso de las bolsas de plástico, que son una pesadilla ambiental pues atascan los sistemas de drenaje y contaminan aguas y tierras. Se ha intentado eliminarlas por prohibición, o distribuyendo bolsas reutilizables gratis u ofreciendo descuentos a los compradores que utilizan bolsas reutilizables. Lo único que ha funcionado ha sido algo elemental: exigir que los almacenes le cobren las bolsas a los clientes. Basta con fijar un precio de 5 centavos de dólar por bolsa para reducir entre 50 y 80% el consumo de bolsas de plástico.

Obligar a cada quien a pagar por los “males” que le causa a la sociedad debería ser una política socialmente aceptable. Bien sea a través de impuestos, peajes u otros mecanismos de precio, pueden protegerse los bienes públicos, como la calidad del aire, la seguridad vial o la facilidad de movimiento, y de paso recaudar algunos ingresos fiscales para ayudar a resolver los numerosos “males” que deterioran la calidad de vida de las grandes ciudades latinoamericanas.



FONDO
DE CULTURA
ECONÓMICA

Filiales del FCE donde el libro está disponible para la venta

Argentina

El Salvador 5665,
C1414BQE,
Capital Federal,
Buenos Aires, Argentina
Tel(s):
(5411) 4771-8977/
4777-4788/
4777-1547
www.fce.com.ar

Chile

Paseo Bulnes 152,
Santiago de Chile, Chile
Tel(s):
(562) 594-4100/
594-4110/
594-4115/
594-4125
www.fcechile.cl

México

José María Juaristi No. 205
Col. Paraje San Juan
Del. Iztapalapa, CP. 09830
Ciudad de México, DF,
México
Tel(s): (0155) 5612-1915
<http://www.fondodeculturaeconomica.com>

Brasil

Rua Bartira 351, Perdizes,
São Paulo
CEP 05009-000,
Brasil
Tel(s):
(5511) 3875-3835/
3672-3397

Colombia

Calle de la Enseñanza
(11), No. 5-60,
La Candelaria,
Bogotá, Colombia
Tel(s): (571) 283-2200
www.fce.com.co

Perú

Comandante Espinal 840
Miraflores,
Lima, Perú
Tel(s): (511) 445-9145
www.fceperu.com.pe

Centroamérica y el Caribe

6a. Calle final Zona 10
Universidad Francisco
Marroquín
Edificio del Centro
Estudiantil Local
CE-103 Guatemala, C.A.
Tel(s): (502) 2338-7932
www.fceguatemala.com

Estados Unidos

1350 New York Ave.,
N.W., Washington, D.C.
Estados Unidos, 20005
Tel(s): (202) 312-4186
www.fceusa.com

Venezuela

Av. Francisco Solano
entre la 2a. Avenida de
las Delicias y calle Santos
Erminy, Sabana Grande,
Caracas, Venezuela
Tel(s):
(58212) 763-2710
www.fcevenezuela.com



www.iadb.org