

**FACTORES DETERMINANTES DE LAS REFORMAS
TRIBUTARIAS AL IVA Y A LOS IMPUESTOS SOBRE
LA RENTA. UN ESTUDIO PARA LATINOAMÉRICA
ENTRE 1990 Y 2004**

Área de investigación: **Contribuciones**

Víctor Mauricio Castañeda Rodríguez

Universidad Jorge Tadeo Lozano

Especialización en Administración y Auditoría Tributaria

Victorm.castanedar@utadeo.edu.co

XX
CONGRESO
INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA
ADMINISTRACIÓN
E
INFORMÁTICA





FACTORES DETERMINANTES DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS AL IVA Y A LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA. UN ESTUDIO PARA LATINOAMÉRICA ENTRE 1990 Y 2004

Resumen

Este trabajo, a través de un ejercicio econométrico, analiza qué factores políticos, económicos y coyunturales han favorecido la adopción de tres tipos de reformas tributarias en Latinoamérica: aquellas que aumentaron el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Sobre la Renta Personal y el relativo a la Renta Empresarial. Además de verificar que las crisis económicas han favorecido el aumento de los tributos ya mencionados, también se confirma el rol del poder político del gobierno como elemento que favorece el proceso reformista, contrario a lo que ocurre con la ayuda internacional recibida, que parece operar como una fuente sustituta de la tributación. Este documento toma como referente un artículo de próxima aparición de Castañeda (2015), aunque acá se generalizan y constatan algunos argumentos para una muestra de veinte países de Latinoamérica y el Caribe.



Palabras clave: reformas tributarias en Latinoamérica; determinantes de las reformas.

Una Breve Discusión Teórica

Las crisis económicas son una ventana de oportunidad para introducir reformas tributarias (Mahon, 2004), y ello es así porque en dichas condiciones la sociedad en su conjunto puede darle el aval a un gobierno para que legisle en aras de resolver un problema fundamental sin mayores restricciones, por lo menos en el corto plazo. Este argumento parece tener sustento empírico si se considera el timing de las reformas tributarias en Latinoamérica, pero incluso es lo suficientemente fuerte como para ayudar a explicar el aumento de la presión tributaria en países desarrollados, en particular durante las guerras (véase Levi, 1988).

En efecto, las recesiones incrementan las probabilidades de reforma (Alesina y Drazen, 1991; Drazen y Grilli, 1993), pues aumentan los costos de espera o generan mayores beneficios para el agente reformador, de manera que usualmente después de ellas los gobiernos optan por reformar el sistema tributario con el interés de recuperar los ingresos perdidos y, si es posible, aumentar su presupuesto (Lora y Olivera, 2004). Sin embargo, parece que no importa mucho qué tan profunda es una recesión, sino sólo su ocurrencia; esto está en línea con los resultados de Mahon (2004), quien no encuentra que los



cambios del producto interno bruto (PIB) sea un factor significativo estadísticamente.

Aunque las condiciones económicas tienden a ser un buen predictor de los periodos en que se dará una reforma tributaria, también se deben conjugar otras circunstancias. Además de que exista una motivación pertinente para que se presente un proyecto de ley, es fundamental que su iniciador, por ejemplo, cuente con el poder para lograr la respectiva aprobación legislativa. Por tal motivo, Mahon (2004) y Focanti, Hallerberg y Scartascini (2013) llaman la atención sobre otras variables relativas a fuentes de ingresos públicos no tributarias, como la inflación que en el corto plazo opera como un sustituto de la tributación, o diversos elementos de índole político.



En particular, una caída de los ingresos del Estado, diferentes de los impuestos, puede presionar el aumento de la carga tributaria, pues el gasto público en el corto y mediano plazo es inflexible y además no es posible mantener déficits fiscales de manera permanente, por el respectivo ajuste de los mercados financieros de deuda (véase Castañeda, 2014). Lo anterior explica, asimismo, una relación negativa entre el monto de las rentas naturales o la ayuda internacional, de un lado, y la ocurrencia de reformas con intereses fiscalistas, del otro.



Adicionalmente, la estabilidad (o incremento) de los ingresos no tributarios puede generar un efecto no deseado, que el gobierno evite introducir reformas dirigidas a fortalecer su sistema impositivo, pues los impuestos por definición generan resistencia de los contribuyentes y consecuentemente un alto costo político, a menos de que esto se compense por el sentido de urgencia que cobran ciertas circunstancias como las recesiones. Así, la ayuda internacional o las riquezas naturales tienen la capacidad de convertirse en sustitutos de la tributación, lo cual se ha asociado con pereza fiscal en países de la región como México o Venezuela, por su alta dependencia del petróleo (Di John, 2006; Castañeda, 2014).



Para Cetrángolo y Gómez (2007), en aquellos países de Latinoamérica donde los recursos no tributarios son importantes, se ha relevado a los gobiernos de la necesidad de afianzar la recaudación tributaria y reconsiderar su estructura. Si un gobierno no anticipa un cambio importante en su situación fiscal, es de esperar que tampoco cuente con suficientes motivos para emprender una reforma tributaria que persiga un mayor recaudo; ésta es la razón por la que precisamente las crisis económicas se consideran como una oportunidad para acabar con el statu quo.



Del mismo modo, la inflación, en particular cuando es alta, sugiere un uso frecuente de la emisión monetaria para financiar gasto, a tal punto de finalmente deja de ser una alternativa factible y obliga al gobierno de turno a emprender un programa de ajuste fiscal que aumente la carga tributaria. Asimismo, cuando la inflación es alta, como ocurrió en muchos países de la región a finales de los



ochenta y principios de los noventa, es más difícil que un contribuyente perciba el efecto de un impuesto como el IVA sobre los precios, lo que supone una oportunidad para aumentarlo.

La apertura económica se incluye también en este trabajo para considerar las demandas que generó la reducción de las barreras al comercio para los gobiernos, que debieron buscar cómo compensar la caída de los aranceles. Esto sugiere una relación positiva entre la variable en cuestión y la aprobación de reformas tributarias que se concentran en el IVA o en los impuestos sobre la renta (ISR). No obstante, la apertura también es una faceta de la globalización, fenómeno multidimensional que incluye ámbitos como el político y que se asocia con la difusión internacional de ciertas ideas o el seguimiento de un paradigma (Keohane y Nye, citado por Dreher, 2005), lo que sustentaría el reconocimiento de la importancia de normas tributarias estables para atraer inversión extranjera y disuadiría a los gobiernos de reformar frecuentemente sus sistemas impositivos. Es decir que teóricamente la relación entre apertura económica y ocurrencia de reformas tributarias puede ser positiva o negativa, dependiendo de qué efecto sea más fuerte; el ejercicio empírico que más adelante se propone dará luces al respecto.



También se deben considerar las motivaciones políticas de los gobiernos, en particular revisando aspectos como el oportunismo, el ciclo electoral y la ideología política (una revisión de la literatura se encuentra en Persson y Tabellini, 2000). Castañeda (2012, p. 96) indica, por ejemplo, que “[...] para evitar la resistencia de la población a los impuestos, resulta razonable para el Gobierno y el Legislativo ser laxos con la política tributaria, especialmente en periodos de elecciones [...]”. Asimismo, se ha concluido desde la teoría que los partidos de izquierda prefieren gravar en mayor medida al capital que al trabajo o al consumo (Angelopoulos, Economides y Kammass, 2009), esto en función de la redistribución, lo que a su vez generaría una preferencia por incrementos de los ISR en lugar del IVA.



Descripción de la base de datos empleada y estimaciones

Para el ejercicio presentado en este artículo se considera un panel de datos anual con un total de 292 observaciones; se construyen tres variables endógenas que corresponden a las reformas del IVA, el Impuesto Sobre la Renta Personal (ISRP) y Empresarial (ISRE) con interés recaudatorio, tomando como referente el trabajo de Focanti et al. (2013). Se cuenta con datos para veinte países de América Latina y el Caribe durante el periodo 1990-2004; estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Las dummies $[\text{Ref_IVA}]_{it}$, $[\text{Ref_ISRP}]_{it}$ y $[\text{Ref_ISRE}]_{it}$ toman un valor de uno (1) si para el país i y el año t se adoptaron medidas tributarias





para incrementar el recaudo de cada impuesto en cuestión, cero (0) en otro caso. Por lo tanto, para que una reforma al IVA, al ISRP o al ISRE sea codificada con uno debió: i) aumentar la respectiva tarifa y ampliar la base, ii) incrementar la tarifa y mantener la base o iii) mantener la tarifa y extender la base.

Por otro lado, para capturar la incidencia de las crisis económicas y las condiciones en que se encontraron los gobiernos para aprobar sus iniciativas, en particular de índole tributaria, se incluyeron dos variables: una dummy llamada Decrecimiento, igual a uno cuando el PIB de un país cae en valor real, y el Índice de Restricciones Políticas (Ind_política) elaborado por Henisz (2000). Para efectos del ejercicio de tomó la interacción entre el último índice y Decrecimiento, es decir que se consideró que un gobierno no está continuamente reformando el sistema tributario y sólo lo hace en determinados momentos, especialmente durante las crisis, de modo que es entonces cuando su poder político resulta fundamental.



El Índice de Restricciones Políticas mide qué tan probable es que un gobierno pueda realizar cambios de política, para ello incorpora aspectos como el número de facciones del partido de gobierno con poder de veto, el grado de cooperación entre ellas, el fraccionamiento al interior del Legislativo e incluso el papel del poder judicial y las entidades subnacionales. Dicho índice toma valores entre 0 y 1, los valores más altos indican mayores restricciones políticas.



Es claro que la última variable no sólo tiene en cuenta el tamaño proporcional del partido o coalición del gobierno en el Congreso, sino también factores como su relación de poder en comparación con otros actores políticos, caso de la rama judicial que puede declarar como inconstitucional una ley que hubiera surtido exitosamente el proceso legislativo. En síntesis, el Índice de Restricciones Políticas captura de manera comprensiva el escenario político al que se enfrenta un gobierno cuando busca modificar cualquier materia de la que es responsable, caso de la política tributaria.

Además de los factores ya comentados, y que demandaban ser tratados con algún detalle, la tabla 1 presenta las variables endógenas y exógenas empleadas en las estimaciones que se discutirán más adelante; en particular incorpora el nombre, la descripción y las fuentes empleadas.

La tabla 2, por su parte, presenta las estimaciones considerando el trabajo de Castañeda (2015). Como Ref_IVA, Ref_ISRP y Ref_ISRE sólo toman dos valores, cero o uno, se calcularon algunos modelos probit para datos panel con errores robustos, buscando establecer qué variables facilitan la aprobación de reformas tributarias con intereses recaudatorios. Este ejercicio permite analizar los signos de las relaciones entre variables y su significancia estadística pero no la sensibilidad de Ref_IVA, Ref_ISRP o Ref_ISRE a cambios de los factores explicativos, lo que demandó calcular además los efectos marginales (últimas tres columnas de la tabla 2).





Tabla 1. Variables del ejercicio econométrico

Variable	Descripción	Fuente
Ref_IVA Ref_ISRP Ref_ISRE	Dummies iguales a uno para aquellas reformas cuya motivación era aumentar el recaudo del IVA, el ISRP o el ISRE, respectivamente.	Focanti et al. (2013)
Decrecimiento	Dummy igual a uno si el PIB decrece, cero en otro caso.	Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (World Development Indicators – WDI)
Ind_política	Índice de Restricciones Políticas (0-1)	Henisz (2000)
Inflación	Índice de inflación (%)	Banco mundial (WDI)
Ayuda_int	Asistencia para el desarrollo y auxilios oficiales (% PIB)	
Rentas_nat	Rentas por la explotación de recursos naturales (% PIB)	
Resultado_fiscal	Superávit o déficit fiscal del gobierno general (% PIB)	
Apertura	Suma de las exportaciones e importaciones (% PIB)	
Elecciones_ejec	Dummy igual a uno si hay elecciones presidenciales.	Banco Mundial (Database of Political Institutions-DPI)
Izquierda	Dummy igual a uno si el partido de gobierno se clasifica de izquierda en relación a su política económica	
Centro	Dummy igual a uno si el partido de gobierno se clasifica de centro	

Fuente: Castañeda (2015).

Tabla 2. Estimaciones: Modelos probit

Variable dependiente	Modelos probit			Efectos marginales		
	Ref_IVA	Ref_ISRP	Ref_ISRE	Ref_IVA	Ref_ISRP	Ref_ISRE
Decrecimiento	2.617**	-4.110*	-865.373	0.581*	-0.087	-1
Ind_política* (Decrecimiento)	-4.481**	6.515	1002.398	-0.248*	0.360	0
Inflación	0.001***	-0.000	-0.001	0.000*	-2.63e-06	0
Ayuda_int	-0.223**	-0.141*	-0.198***	-0.012***	-0.008**	0
Rentas_nat	0.010	-0.004	-0.004	0.001	-2.30e-04	0
Resultado_fiscal	-0.001	-0.044	-0.047	-0.000	-0.002	0
Apertura	-0.011***	-0.006*	-0.005	-0.001	-3.37e-04	0
Elecciones_ejec	-0.847*	0.327	-0.676	-0.032	0.022	0
Izquierda	0.153	0.581**	0.192	0.009	0.040*	0
Centro	0.919**	1.565***	1.144**	0.111	0.288**	0
Constante	-0.828**	-1.465***	-0.831***			
Observaciones	155	156	156	155	156	156

Fuente: Castañeda (2015). *Significativo al 10%, **Significativo al 5%, ***Significativo al 1%.





Discusión de los Resultados

Se observa que las crisis económicas, capturada a través de la variable Decrecimiento, sugieren reformas que incrementan el IVA y reducen los ISR, lo que coincide con la experiencia latinoamericana, particularmente durante los últimos años de los ochenta y la década de los noventa (Castañeda, 2015). Es decir que durante las recesiones los pobres han soportado en buena parte los costos de los ajustes fiscales, por la condición regresiva del IVA.

Según lo expresa Mahon (2004), las crisis económicas constituyen una oportunidad para introducir reformas fiscales, pero el éxito de una iniciativa del Ejecutivo también depende del respaldo que reciba de otros actores políticos y sociales (p.e., el Congreso). Esto es particularmente relevante cuando se trata de incrementar el IVA, a juzgar por los resultados de la tabla 2, lo que se explica por la regresividad de este impuesto y la oportunidad que ello significa para la oposición, que puede intentar bloquear las reformas al IVA para atraer votos de amplios sectores de la sociedad.

Por su parte, la inflación se asocia significativamente con Ref_IVA y el signo coincide con nuestras expectativas. El crecimiento de los precios puede encubrir el IVA y hacer más difícil que los contribuyentes sean conscientes de su pago. Las rentas por la explotación de recursos naturales y el balance fiscal, de otro lado, parecen no incidir en el aumento de los tributos acá estudiados, aunque los respectivos signos coinciden con lo que la literatura prescribe.

Con respecto a la apertura comercial, las estimaciones favorecen la segunda hipótesis esgrimida en apartes anteriores, en que la apertura se debe analizar como un fenómeno no sólo económico, sino también político y social. Con relación a las variables políticas, se encuentra que los gobiernos de izquierda o centro facilitan los aumentos del ISRP en comparación con los gobiernos de derecha (clasificación de referencia), hallazgo que está justificado por la teoría (véase Persson y Tabellini, 2000); entre el IVA, el ISRE y el ISRP, este último es el que tiene mayor potencial redistributivo. Asimismo, durante elecciones presidenciales es menos probable que se incremente el IVA, pues iniciar este tipo de reformas es lesivo para el capital político de cualquier candidato a la presidencia; el IVA es el impuesto que directamente afecta a un mayor número de ciudadanos (votantes).

Conclusiones

Entre la multiplicidad de factores que contribuyen a la explicación del objeto de estudio, hay dos de importancia práctica, la ocurrencia de las crisis económicas y el poder político del gobierno, que depende de aspectos como la





participación de su partido o coalición de gobierno en el Congreso y el número de otros actores con poder de veto. Sin embargo, estos no son los únicos elementos que inciden en la suerte de una reforma tributaria, por ejemplo la inflación se asocia positiva y significativamente con el aumento del IVA por ley.

La ideología política del gobierno se asocia asimismo con el tipo de reformas tributarias; los gobiernos de izquierda y centro favorecen el aumento del ISRP, que en comparación con los otros dos impuestos analizados (IVA y ISRE) es el que mayor potencial redistributivo tiene. Sin embargo, los gobiernos de centro también parecen favorecer los incrementos del IVA y hay evidencia de que los periodos electorales tienden a disuadir a los reformadores.

Las reformas de corte regresivo, es decir aquellas que se concentran en impuestos indirectos como el IVA, son especialmente probables cuando las recesiones se corresponden con altas tasas de inflación, el gobierno de turno tiene un alto poder político (es decir cuando $Ind_{política}$ tiende a cero) y además exhibe una ideología de centro, lo cual sintetiza bien las condiciones de varios países latinoamericanos a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, periodo en que precisamente aumentó notablemente la dependencia del IVA en la región.

Referencias

- Alesina, A. y Drazen, A. (1991). Why are stabilization delayed? *American Economic Review*, 81(5), 1170-1189.
- Angelopoulos, K., Economides, G. y Kammass, P. (2009). Do political incentives matter for tax policies? Ideology, opportunism and the tax structure (Working Paper). Glasgow: University of Glasgow. Recuperado de: <http://ssrn.com/abstract=1369309>
- Castañeda, V. (2012). Una revisión de los determinantes de la estructura y el recaudo tributario: el caso latinoamericano tras la crisis de la deuda externa. *Cuadernos de Economía*, 58, 77-112.
- Castañeda, V. (2014). La política tributaria mexicana y su relación con el contexto económico, político y social desde la crisis de la deuda externa. *Investigación Económica*, 73(290), 121-169. Recuperado de: <http://www.elsevier.es/es-revista-investigacion-economica-122-resumen-la-politica-tributaria-mexicana-su-90403722>
- Castañeda, V. (2015). El papel de las crisis económicas y el poder partidista del gobierno en la política tributaria argentina. Un análisis para el periodo 1980-2010. *Cuadernos de Economía*, próxima publicación.





Cetrángolo, O., y Gómez, J. C. (2007). La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta. Santiago de Chile: CEPAL.

Di John, J. (2006). The political economy of taxation and tax reform in developing countries. (Working paper). United Nations University, World Institute for Development Economics Research.

Drazen, A. y Grilli, V. (1993). The benefit of crises for economic reforms. *American Economic Review*, 83(3), 598-607.

Dreher, A. (2005). Globalization and taxation in the OECD: evidence from a new indicator of integration. *Public Finance and Management*, 5(3), 400-420.

Focanti, D., Hallerberg, M. y Scartascini, C. (2013). Tax reforms in Latin America in an era of democracy (Working Paper). Washington: Inter-American Development Bank. Recuperado de: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4693/Tax%20Reforms%20in%20Latin%20America%20in%20an%20Era%20of%20Democracy.pdf;jsessionid=30FABB81963C8AE28CF4E2D565DE9C64?sequence=1>

Henisz, W. (2000). The institutional environment for economic growth. *Economics and Politics*, 12(1), 1-31.

Levi, M. (1988). *Of rule and revenue*. Berkeley: University of California Press.

Lora, E. y Olivera, M. (2004). What makes reforms likely: political economics determinants of reforms in Latin America. *Journal of applied economics*, 7(1), 99-135.

Mahdavi, S. (2008). The level and composition of tax revenue in developing countries: evidence from unbalanced panel data. *International Review of Economics and Finance*, 17, 607-617.

Mahon, J. (2004). Causes of tax reform in Latin America, 1977–95. *Latin American Research Review*. 39(1), 3–30.

Persson, T. y Tabellini, G. (2000). *Political economics: explaining economic policy*. Cambridge: MIT Press.

