
Valdés, María Fernanda (2016)

Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy

Abingdon, R. U. y Nueva York: Routledge, 157 p.

Reseñado por Andrés Castro Araújo

Dejusticia, Universidad del Rosario

María Fernanda Valdés escribió un libro indispensable para quienes están interesados en aprender sobre la relación entre política tributaria y desigualdad socioeconómica. *Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy* es una introducción accesible a los distintos aspectos técnicos y políticos de la política tributaria, aunque también será útil para aquellos investigadores que estén buscando ampliar sus perspectivas. El libro no podría haber llegado en mejor momento. Mientras escribo estas palabras, los países latinoamericanos se enfrentan a una oleada de reformas tributarias impulsada por el fin de la bonanza minero-energética.

El mensaje principal del libro es contundente: pese a su enorme potencial, la política tributaria no ha sido utilizada deliberadamente para reducir la desigualdad. Por lo tanto, si queremos encontrar las razones por las cuales la desigualdad en Latinoamérica ha disminuido, contrario a la tendencia global, lo mejor es buscar en otra parte. En ese sentido, el subtítulo del libro es engañoso:

este libro es menos sobre el papel que ha tenido la política tributaria en reducir la desigualdad en Latinoamérica y más sobre el papel que podría estar teniendo.

Valdés encuentra tres perspectivas teóricas muy distintas que le ayudan a entender los efectos de la política tributaria sobre la desigualdad: el campo de las finanzas públicas (los impuestos modifican el comportamiento estratégico de las personas en el mercado laboral); la teoría macroeconómica (los impuestos pueden crear una atmósfera macroeconómica que minimice el flagelo de las contracciones económicas sobre los más pobres); y la economía política (los impuestos son causa y consecuencia del carácter democrático de las instituciones políticas). No es común ver que estas tres perspectivas entren en diálogo, por lo cual es seguro que incluso el investigador más especializado encontrará aquí nuevas ideas.

A mi juicio, el capítulo sobre los aspectos macroeconómicos de la relación tributación-desigualdad es el más

importante de todos. Principalmente porque, como señala Valdés, aquí se encuentran los economistas que tradicionalmente han mostrado un mayor desinterés por el estudio de la desigualdad. El argumento es sencillo pero importante. Las recesiones económicas tienen efectos asimétricos sobre la desigualdad; es decir, los efectos positivos de una expansión del ciclo económico son incapaces de contrarrestar los efectos negativos de una contracción. Y esto se debe a que muchas de las personas que pierden su empleo durante una recesión luego tienen dificultades encontrando un empleo igual de bueno cuando la economía vuelve a recuperarse. Además, es común que los jóvenes de familias menos adineradas tengan que interrumpir sus estudios para complementar los ingresos del hogar; mientras que los jóvenes de familias más adineradas pueden darse el lujo de seguir estudiando. De manera que crece la brecha entre unos y otros. En otras palabras, la volatilidad del ciclo macroeconómico produce cicatrices que son difíciles de borrar.

Así, la política tributaria puede y debe ser usada para lograr un entorno macroeconómico favorable que minimice la volatilidad del ciclo económico: debe ser "contra cíclica". Sin embargo, más adelante Valdés muestra que la economía política de las reformas tributarias dificulta el cumplimiento de este objetivo. Los gobiernos latinoamericanos no aprovechan las épocas de bonanza económica para llevar a cabo las reformas

que necesitan en el largo plazo, sino que esperan hasta que haya una crisis.

Los siguientes cuatro capítulos se encargan de discutir los problemas metodológicos que dificultan el estudio empírico de las políticas tributarias, proponer un diseño de investigación que supere estas dificultades y finalmente de ponerlo en práctica. El propósito de esta parte es establecer empíricamente si la política tributaria en Latinoamérica se ha vuelto más pro-equidad con el pasar del tiempo o no. Valdés propone tres criterios de evaluación (nivel de recaudo, progresividad y carácter contra cíclico) para analizar cinco casos paradigmáticos utilizando métodos cuantitativos y cualitativos. Por razones de disponibilidad de información, y porque comparten cualidades similares, los países investigados son Argentina, Chile, Colombia, México y Perú durante el periodo de 1990-2013.

Ahora, es muy probable que el lector llegue a sentirse insatisfecho en ciertas ocasiones, especialmente porque el libro brinda elementos de juicio suficientes para estar en desacuerdo con algunas particularidades del argumento. Me explico, una de las piezas fundamentales del análisis cuantitativo es la distinción entre política tributaria discrecional y no-discrecional: los cambios del nivel y la estructura tributaria pueden ser el resultado de las acciones deliberadas del gobierno, pero también pueden ser el resultado fortuito de los vaivenes del ciclo macroeconómico y los precios internacionales de los bienes de consumo.

Por lo tanto, es muy posible que el aumento del recaudo tributario de los países latinoamericanos sea simplemente reflejo de un ciclo macroeconómico favorable y de una bonanza impulsada por factores externos. Así que, para separar ambas, Valdés decide medir el “recaudo estructural” (el recaudo tributario ajustado por el ciclo económico y también por el precio internacional de los bienes de consumo).

Este enfoque es muy atractivo, pero no se salva de producir imágenes engañosas. Por ejemplo, el análisis cuantitativo del capítulo 8 muestra que Colombia tuvo un desempeño favorable de acuerdo a dos de los tres criterios de evaluación: durante el gobierno del presidente Uribe, la política tributaria se volvió más progresiva y también más contracíclica. Pero en el análisis cualitativo del capítulo 9 (mi capítulo favorito, por cierto) Valdés señala que el aumento de la progresividad tributaria estuvo impulsado por la intensificación del conflicto entre el ejército y la guerrilla de las FARC; y que el carácter contracíclico de la política tributaria se debe a que la crisis de 2008 coincidió con la puesta en funcionamiento de un conjunto de beneficios tributarios para algunos empresarios privilegiados. En otras palabras, el gobierno colombiano nunca pretendió utilizar la política tributaria de manera deliberada como un instrumento proequidad (a pesar de que cumple con dos de los tres criterios).

No obstante, estos reparos no le restan mérito a la conclusión general e incluso

la fortalecen: las políticas tributarias son una herramienta muy importante para combatir la desigualdad y los países latinoamericanos (o al menos cinco de ellos) se han negado a utilizarla para ese propósito. Aprendí mucho del libro de Valdés y considero que es una contribución importante a una discusión cada vez más urgente.