

INT-1120

c. 2

Borrador para discusión
Sólo para participantes

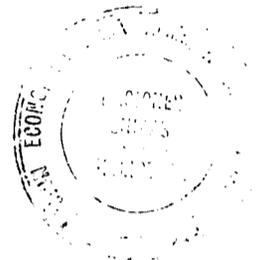
3 de Agosto de 1992

c-2

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

"Proyecto Regional sobre Reformas de Política para
Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina
y el Caribe (HOL/90/S45)"

Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública
Santiago, Chile, 3 - 5 de Agosto de 1992



**REFORMAS TRIBUTARIAS EN AMERICA LATINA
REVISION DE ALGUNAS EXPERIENCIAS
DE LA DECADA DEL OCHENTA**

Ricardo Carciofi
Oscar Cetrángolo
Guillermo Barris

Este documento fue elaborado por los señores Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris, para el Proyecto Regional "Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" (HOL/90/S45), que realiza la CEPAL con el financiamiento de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Nota: La presente reproducción incluye solamente los capítulos VII, VIII, IX y X.

REFORMAS TRIBUTARIAS EN AMERICA LATINA
REVISION DE ALGUNAS EXPERIENCIAS DE LA DECADA DEL OCHENTA

INDICE

INTRODUCCION

PARTE I. LOS ESTUDIOS DE CASO

- Capítulo I. Argentina
- Capítulo II. Bolivia
- Capítulo III. Chile
- Capítulo IV. Colombia
- Capítulo V. Costa Rica
- Capítulo VI. México

PARTE II. ANALISIS COMPARATIVO DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

- Capítulo VII. Los Casos y los Temas de las Reformas Tributarias. Un Análisis Comparado.
- Capítulo VIII. Nivel y Estructura de la Carga Tributaria.
- Capítulo IX. Contexto Macroeconómico y Aspectos Político-Institucionales de las Reformas.
- Capítulo X. Conclusiones.

(Falta Apéndice Estadístico).

NOTA: LA PRESENTE REPRODUCCION INCLUYE SOLAMENTE LOS CAPITULOS VII, VIII, IX Y X.

INTRODUCCION

Durante la década del ochenta distintos países de América Latina llevaron a cabo importantes reformas a sus sistemas tributarios. Las reformas constituyeron, en la mayor parte de los casos, una respuesta de política frente a los desequilibrios macroeconómicos y fiscales que experimentaron los países de la región durante este período. En otros episodios las reformas se aplicaron con el propósito de alterar la estructura del sistema impositivo, a través de cambios en el funcionamiento de varios impuestos, pero no apuntaron al incremento del nivel de la carga tributaria real. El objetivo de este trabajo consiste en revisar las experiencias de seis países -Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica y México- en aquéllo que concierne a las reformas tributarias aplicadas durante la década del ochenta. Habida cuenta de las características del período elegido, no sólo se analiza el contenido específico de las políticas tributarias. Se ha hecho un esfuerzo equivalente en inscribir las reformas dentro del contexto macroeconómico en el cual se desarrollaron, y se otorga particular relevancia a los aspectos fiscales e institucionales que establecieron el marco de las políticas tributarias.

El contenido del trabajo destaca así la relación entre el cuadro macroeconómico, fiscal e institucional con el contenido específico de las medidas tributarias adoptadas en cada caso. El enfoque que se ha adoptado no está exento de dificultades. De una parte, el lector especializado en los temas tributarios puede encontrar que su materia no ha sido tratada con el detalle necesario. De otro lado, quienes se interesan por el análisis macroeconómico observarán que el tema se reduce a una estilización de los hechos y las políticas que les resultará, quizás, excesiva frente a la complejidad de las circunstancias que atravesaron los países. Frente a este tipo de objeciones puede argumentarse, sin embargo, la conveniencia de mantener el enfoque elegido. En rigor, la revisión de la bibliografía que se ha realizado indica que no hay muchos trabajos que cubran el espectro de temas discutidos aquí. Ciertamente, pueden encontrarse diagnósticos de los sistemas tributarios nacionales y, en algunos casos, de sus respectivas reformas. Por otro lado, abundan las investigaciones sobre las políticas macroeconómicas ensayadas en la década del ochenta, y no son pocas las que destacan el papel jugado por las finanzas públicas. Sin embargo, no hay estudios que poniendo su foco de atención en los temas tributarios hayan realizado un balance del período con una perspectiva comparativa de las distintas situaciones nacionales. Tampoco se han detectado muchos trabajos que hayan intentado establecer una relación sistemática entre las políticas tributarias con el cuadro macroeconómico y el marco institucional. Finalmente otra justificación adicional, en este caso ajena al propio territorio de este estudio, proviene de su carácter complementario respecto de un conjunto más amplio en el cual se inscribe. El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe, que coordina la División de Desarrollo Económico de CEPAL,

ha venido promoviendo diversas investigaciones cuyo propósito es analizar -mediante estudios de casos tomados de los países de la región- una diversa gama de reformas en áreas centrales de las políticas públicas: desregulación y privatización de empresas públicas, apertura comercial y financiera, y programas sociales. Esta investigación forma parte del mencionado Proyecto y, como tal, su diseño y metodología se sujeta a los términos generales de aquél.

En razón de la perspectiva de análisis que hemos referido arriba, el trabajo desarrolla un esfuerzo de investigación en dos campos que se corresponden con las dos partes en que se divide el estudio. En la primera parte se presenta el examen de los seis casos nacionales; la segunda parte está dedicada a la comparación de las políticas tributarias, observando la dirección que imprimieron las respectivas reformas al diseño de los principales impuestos, y la influencia ejercida por el contexto macroeconómico e institucional.

Respecto de la primera parte del trabajo es pertinente hacer dos observaciones de carácter general. La primera se refiere al esquema de contenidos a que se ajustan los estudios de caso. El índice, cuya aplicación ha sido común, responde a tres títulos principales. El primero se refiere a los aspectos más salientes de la evolución macroeconómica de la década. Allí se pone acento, de manera más o menos explícita según los países, sobre la interacción entre la brecha externa y fiscal señalando los períodos y las políticas ensayadas para hacer frente a los mismos. El segundo título cubre la evolución de las finanzas públicas, y se rescatan a través de ellos las dimensiones institucionales del sector público que resultan relevantes para comprender el desempeño económico del mismo. El tercer título se concentra en los temas tributarios. En dicho apartado se comienza por la descripción del sistema y los principales atributos de su estructura y se analizan posteriormente las políticas de reforma impositiva. Finalmente, para facilitar la lectura de los casos nacionales, se ha privilegiado el uso de fuentes de información de alcance común. Así, la descripción de los aspectos macroeconómicos se apoya principalmente en los datos aportado por el Estudio Económico de América Latina y el Caribe que realiza anualmente CEPAL. En cuanto a las variables fiscales se ha procurado utilizar, toda vez que resultó factible, el resultado de los estudios de caso realizados en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD¹. Las otras fuentes, sean de carácter académico, documentos oficiales o estudios aportados por otros organismos internacionales (Banco Mundial, FMI), han servido para completar este cuadro de datos básicos.

¹/ Ver, en particular, los trabajos de la Serie de Política Fiscal publicados por el mencionado Proyecto.

La segunda observación general concierne al carácter y la profundidad del análisis de los estudios de caso. Una fracción no desdeñable del esfuerzo de investigación ha sido puesta en relevar e identificar los hechos, particularmente aquellos que convergen sobre los aspectos impositivos y las reformas tributarias. Aunque desde el punto de vista analítico parezca un escollo menor, no ha sido en la práctica una tarea sencilla reunir la información relevante sobre la evolución del sistema tributario y, en especial, disponer los datos que permitieran comprender los objetivos principales que guiaron los distintos ensayos de reforma así como sus contenidos específicos. Esta dificultad no aparece, por cierto, en el plano de la evolución macroeconómica, donde las fuentes de información y los trabajos realizados sobre el tema superan en número a los estudios sobre la materia tributaria. Lo anterior no implica, sin embargo, que los estudios de caso deban ser leídos exclusivamente como una descripción suscita de los principales hechos en cada uno de los tres títulos indicados. Como se dijo al principio, la línea de interpretación perseguida ha sido la de vincular la esfera macroeconómica y fiscal con el carácter y contenido de las reformas.

La segunda parte del estudio, como se mencionó arriba, está referida exclusivamente a los aspectos comparativos. Hay tres ideas básicas que se exploran a través de los capítulos que componen la misma. En primer lugar, nos ha parecido conveniente preguntarnos acerca de la existencia de los temas comunes que han concentrado la atención de las reformas, no obstante que aquéllas hayan surgido frente a situaciones muy distintas desde el punto de vista macroeconómico y fiscal. El resultado es destacable, no sólo porque efectivamente hubo modificaciones que, de manera recurrente, se concentraron sobre impuestos similares, sino porque la orientación de las mismas tiene características análogas. Estos temas tributarios, cuya aparición se ha repetido de manera frecuente en los distintos casos nacionales, se discuten en la segunda parte del capítulo VII, después de haber presentado un resumen de las principales reformas aplicadas. En segundo lugar, en el capítulo VIII, se exploran de manera comparativa ciertos atributos, principalmente de carácter cuantitativo, acerca de los sistemas tributarios. Se comparan en primer término, con datos de principios de la década, aspectos concernientes al nivel y composición de la carga tributaria. La situación de los seis países de este estudio se contrasta con información de una muestra más amplia que comprende a 86 países en desarrollo. Las otras secciones del capítulo VIII se refieren al análisis de la evolución de la carga tributaria a lo largo de la década. En conjunto la información brindada permite caracterizar e identificar las principales diferencias de los sistemas tributarios de los seis países aquí

reunidos². Se puede observar a través de este análisis que hay atributos económicos e institucionales que definen sistemas tributarios cuya solidez, en cuanto a niveles y estructura de los impuestos es muy diversa dentro del conjunto de países estudiados. De esta manera, hay países con cuyo sistema tributario se encuentra en mejores condiciones para absorber los impactos que disparan los shocks macroeconómicos.

Finalmente, el capítulo IX comienza destacando la influencia de las variables macro sobre el comportamiento de los sistemas tributarios. A partir de ello se destaca cómo y en qué medida las reformas estudiadas en los casos consituyeron una respuesta a las condiciones de entorno y cuáles son sus analogías y diferencias. En relación a estos aspectos el trabajo ensaya una distinción importante en las experiencias que se revisaron. Se señala así que hay países que aplicaron reformas tributarias, cuyos contenidos y orientaciones se ajustan al concepto más frecuente sobre el tema, mientras que otros países aplicaron políticas cuyo propósito central fue la refundación de sus sistemas tributarios. En la última sección del capítulo IX se hace una discusión de los condicionantes políticos e institucionales de los procesos de reforma. La sección no persigue agotar el análisis de la economía política de estos procesos; los episodios de reforma han sido múltiples y un examen integral de esta cuestión llevaría a realizar un trabajo dedicado exclusivamente al tema. Por tanto, el propósito de la sección es insistir en ciertos elementos que se fueron mencionando a lo largo de los estudios de caso y en los capítulos de la segunda parte del trabajo. Se incluyen por último, como capítulo X, unas páginas finales dedicadas a las conclusiones. A través de las mismas se recapitulan los temas de mayor significación discutidos en la segunda parte del informe y se anotan ciertos puntos que, según creemos, estarán presentes en una futura agenda de reforma a los sistemas tributarios en los países de la región.

²/ Nuevamente, para facilitar la comparación se utiliza una base de datos homogénea. En este caso, en la primera parte del capítulo, se trabaja con la fuente de ingresos tributarios que compila el FMI.

PARTE II**CAPITULO VII****LOS CASOS Y LOS TEMAS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS
UN ANALISIS COMPARADO**

El análisis de los casos nacionales desarrollado en la primera parte del trabajo ha permitido ampliar nuestro conocimiento acerca de cómo se reformaron los sistemas tributarios, y cuál ha sido el contexto macroeconómico y fiscal dentro del cual se desarrolló este proceso. También se citaron aspectos del contexto institucional y político que resultaban apropiados para una mejor comprensión del mismo.

El foco de atención estuvo puesto casi con exclusividad en la situación del país, pero sin hacer intentos por obtener una perspectiva más amplia que contemplara lo ocurrido con los otros casos de la región. Sin embargo, es claro que hay temas que se detectan de manera recurrente y donde resulta de interés establecer analogías y diferencias. El propósito de este capítulo es, precisamente, cubrir ese terreno.

El material que se presenta está dividido así en dos temas principales. La primera sección del capítulo contiene un resumen de las reformas tributarias. Nos ha parecido conveniente recapitular selectivamente el contenido de los estudios de caso: el diseño y las medidas que incluyeron las reformas, las razones que impulsaron los cambios y el grado de profundidad e importancia de los mismos en relación al sistema tributario existente. Si bien se mencionan aspectos concernientes al contexto macroeconómico y a la economía política de las reformas, estos puntos se discuten con detalle en el capítulo IX. Aunque esta primera parte del capítulo sigue la secuencia de los casos nacionales, el objetivo que se persigue es ampliar la perspectiva y, a la vez, sintetizar los principales temas de las reformas con el propósito de facilitar la comparación entre los mismos³. Como se observará a través de dicho análisis, la conclusión a la que remite es que, no obstante las diferencias que establecen las singularidades propias de cada caso, las reformas en los principales impuestos tiene notas comunes. Es por ello que en la segunda sección del capítulo se comparan estas tendencias. Se comienza así por los cambios introducidos en los impuestos al consumo y en la imposición sobre la renta. Se concluye

³/ Luego, como se advierte en el texto, si bien la recapitulación está construida a partir del análisis de la primera parte de este trabajo, la intención no es sustituir la lectura del material presentado en aquélla.

finalmente con un examen sobre los impuestos al comercio exterior, cuestiones de federalismo fiscal y administración tributaria.

1. Las Reformas Tributarias: Un Resumen de Casos.

a. Argentina.

Se inaugura la década con una reforma de importancia. En 1980, el gobierno decide la generalización del IVA -impuesto que estaba en aplicación desde mediados de los setenta, oportunidad en la que sustituyó al impuesto tradicional a las ventas. Simultáneamente, dispone la eliminación de los aportes patronales con destino al sistema jubilatorio⁴. La decisión tuvo efectos inmediatos sobre el régimen de coparticipación federal, por cuanto disminuyó la masa de recursos sujetos a la distribución entre el nivel federal y el conjunto de las provincias. Es interesante destacar que una de las razones que contribuyó a impulsar la reforma estuvo motivada por razones ajenas al sistema tributario: fue un intento de disminuir la presión tributaria sobre la industria exportadora, en una situación donde el tipo de cambio operaba como variable de anclaje en la política de estabilización.

Más aún, como quedaría demostrado por la historia tributaria posterior, la reforma se adopta en momentos que la recaudación alcanzaba el nivel más alto de los últimos veinte años.

Aquella fue la primera reforma de la década, pero la última que se llevó a cabo sin las presiones de una situación fiscal que, de allí en más, habría de adquirir un carácter crítico y de proporciones desconocidas hasta entonces. La segunda reforma tuvo lugar en 1985, acompañando el primer programa de estabilización de shock que lanza la administración del Presidente Alfonsín. El trámite político tuvo sus elementos singulares: se solicitó del Congreso la rápida aprobación de un paquete integrado por 14 proyectos de ley que alcanzaban la totalidad del sistema tributario. El gobierno requirió además la sanción de un esquema de ahorro obligatorio -cuya contribución se determinó sobre parámetros de renta y patrimonio- con la finalidad de contar con un financiamiento transitorio, hasta tanto tuvieran efecto las medidas tributarias. Desde el punto de vista impositivo, las medidas adoptadas apuntaron a consolidar los recursos de base interna y de alcance general. La política gubernamental apuntó, simultáneamente, a aumentar el IVA y los impuestos a la renta. Se buscaba eliminar la dependencia creciente de la recaudación respecto de los derechos a la exportación y el impuesto sobre los combustibles. Aunque resulte llamativo a luz de la discusión impositiva tradicional sobre la dicotomía consumo vs. renta, lo cierto es que ambos impuestos se habían visto sometidos a un fuerte deterioro en el

⁴/ Las contribuciones personales fueron mantenidas.

período de crisis⁵. Particularmente sobre el IVA, que cobró impulso después de su generalización, hicieron mella distintos instrumentos de promoción industrial. Desde fines de la década anterior, pero con mayor intensidad a partir de 1981, en medio de la crisis y el clima de incertidumbre generalizada, se habían intentado morigerar los efectos de la misma sobre el sector industrial a través de la implantación de generosos esquemas de beneficios impositivos, pero donde estaba ausente el marco de política industrial de mediano plazo⁶. No obstante, los mecanismos de promoción quedaron consagrados y conforme se fue generalizando su uso en los años posteriores, crecieron proporcionalmente los costos sobre el sistema tributario.

Como es sabido, el intento de estabilización de 1985 no fue exitoso⁷. Se sucedieron, sin embargo, diversos esquemas de política anti-inflacionaria. A partir de 1987 el gobierno también solicitó reformas adicionales: entre otras, se incluyó una amnistía tributaria, se intentaron limitar los costos de la promoción industrial, y se restringieron las aplicaciones de los quebrantos impositivos para aumentar la base del impuesto a las ganancias⁸. Hacia 1988 se aprobaron modificaciones en diversos impuestos al consumo sobre servicios públicos (electricidad, gas, combustibles y teléfonos) con el propósito de allegar financiamiento al sistema previsional, sumido también en una situación de incumplimiento legal con los beneficiarios, al tiempo que resultaba claro para amplios sectores de la población que el sistema de seguro estaba financieramente desintegrado y su solución requería, por tanto, una revisión integral del mismo. Finalmente también, luego de ingentes esfuerzos de negociación parlamentaria, el Gobierno logró la aprobación de un nuevo sistema de coparticipación federal. Durante

⁵/ Véase, al respecto, la sección 4 del capítulo VIII, donde se comentan estos rasgos del sistema tributario argentino.

⁶/ Estos se complementaron con avales del Tesoro en la contratación de créditos externos que, posteriormente, se tornó en uno de los mecanismos de transferencia de la deuda privada al sector público.

⁷/ No hay, sin embargo, una investigación detallada que permita responder con propiedad al por qué la estrategia tributaria diseñada en el inicio del Austral, incluyendo no sólo los aspectos de política sino también del papel que ejerció el organismo de administración de los impuestos, no produjo los resultados que la situación fiscal requería.

⁸/ La necesidad de recursos llevó al Gobierno a presentar un proyecto limitando el número de endosos al cheque, por cuanto el impuesto vigente a los débitos bancarios si bien era ya una fuente de recaudación de interés, resultaba necesario aumentar el rendimiento.

tres años -desde 1985 y hasta fines de 1987- la relación Nación-Provincias debió conducirse sin soporte legal.

La estabilización no se logró. Las finanzas públicas, cuyo equilibrio precario se alcanzó hacia 1985/87, terminaron configurando un escenario muy difícil hacia fines del período. Se sumó un factor adicional por el lado cuasifiscal como contracara del inadecuado cierre fiscal con el resto del esquema macroeconómico: el público terminó prestándole al gobierno a través del sistema bancario. El sistema financiero terminó con pasivos colocados a cortísimo plazo -7 días-, y recolocando esos fondos en bonos del gobierno. El crédito público de origen interno se había prácticamente evaporado y el país ingresaba, sin anuncios espectaculares, en una moratoria de pagos externos. La década del ochenta terminó en hiperinflación; el descalabro económico impidió una rotación normal del cambio de administración: la sucesión presidencial no tendría lugar conforme al precepto constitucional. Esto tenía un valor algo más que simbólico en el caso Argentino, donde el evento no había tenido lugar en los 40 años previos de la historia política del país.

Es destacable, sin embargo, que en una situación económica y política tan comprometida, se lograran los acuerdos mínimos para emprender una nueva reforma de los impuestos⁹. En esta ocasión las medidas tuvieron un tinte netamente emergencial: suspensión de reintegros y reembolsos a las exportaciones, impuestos de excepción sobre el sector agropecuario, y aplicación de sobretasas a las exportaciones; en todos los casos, se procuraba captar parte de los beneficios excepcionales de la abrupta devaluación real que se produjo en medio del proceso hiperinflacionario. Después de operado el cambio de autoridades y una vez restablecido el clima de confianza sobre el curso económico que habría de adoptar el nuevo gobierno, pero estando presente la amenaza de la hiperinflación, el gobierno solicita la declaración del estado de emergencia fiscal. Envía el correspondiente proyecto al Congreso donde es aprobado rápidamente¹⁰. En los aspectos tributarios, la flamante ley no introdujo mayores innovaciones: perfeccionó y llevó a una norma de mayor rango, medidas que habían sido dispuestas con anterioridad a través de distintos instrumentos. La disposición más trascendente fue la suspensión transitoria de los beneficios de la promoción industrial, obligando al pago de los impuestos en canje por bonos del Tesoro. En forma separada, completando el esquema, se aprobó un

⁹/ Los últimos tramos de la campaña política y las elecciones presidenciales acontecieron en medio de la hiperinflación.

¹⁰/ Existía un acuerdo previo de los dos partidos mayoritarios, en el sentido de dar un rápido despacho a dicho proyecto. La declaración de emergencia se acompañó de otro proyecto, denominado de Reforma del Estado, donde se trazaron los principios de la política de privatizaciones.

impuesto extraordinario a los activos financieros. En forma paralela, el Gobierno comenzó a trabajar en una nueva reforma, ahora de carácter integral, cuya aplicación comenzó en 1990 -y se extiende aún al presente- tendiente a reconstruir el sistema tributario "para después de la emergencia" que despertó la hiperinflación.

Como se infiere de lo anterior, la experiencia argentina en materia de reformas tributarias en la década del ochenta arroja un doble mensaje. Por un lado, la reforma fue un evento de secuencias múltiples, donde el compás de las decisiones estuvo marcado por la magnitud del desequilibrio fiscal. Este es un rasgo singular del caso argentino y que adquirió características extremas. Ningún otro país examinado en este estudio se ajusta a este modelo. Por otra parte, pero en estrecha conexión con este punto, la dirección de política no fue única: se intentaron ampliar las bases y el rendimiento del IVA y del impuesto a la renta, pero también se apeló a impuestos específicos al consumo: petróleo, tabaco, servicios públicos, etc. A su vez, como consecuencia inmediata del deterioro del sistema tributario, y la búsqueda por establecer fuentes más sólidas de recaudación, la crisis se trasladó al ámbito de las relaciones fiscales entre Nación y Provincias.

b. Bolivia

La reforma tributaria boliviana tuvo aprobación parlamentaria en mayo de 1986, con vigencia a partir del segundo trimestre de 1987. Bolivia y Argentina experimentaron episodios hiperinflacionarios y eso establece un inmediato terreno de comparación. En el caso de Bolivia, el período de alta inflación e hiper se concentran en un lapso relativamente breve: entre 1982 y 1985. Argentina tuvo una historia inflacionaria dilatada; antes de la crisis de la deuda había experimentado años de alta inflación. En Bolivia, una vez desatado el proceso, se desemboca en la hiperinflación y, junto con ella, se destruye el sistema impositivo. En la Argentina, la crisis fiscal que acompaña al cierre del financiamiento externo de 1981-82, no concluyó en hiper. La política de estabilización de 1985 contuvo el proceso y dilató los tiempos. El sistema impositivo se había ajustado a la inflación, habiéndose ensayado los métodos más diversos en el ajuste de las bases tributarias al volátil comportamiento de los precios y habiéndose reducido los plazos de devengamiento y cobro de los impuestos.

Si se compara el papel que jugaron las reformas tributarias en ambos países en relación a la política de estabilización, destaca en primer término un elemento común. Como era de esperar, una vez que la hiperinflación estuvo presente, ésta terminó destrozando el sistema tributario. En Bolivia el fenómeno alcanzó un grado extremo. En la Argentina, sea en razón de la adaptación previa de los impuestos a la inflación, como por el hecho que los episodios de hiperinflación tuvieron una duración más breve, los números recogen sólo una imagen parcial de lo ocurrido. Luego no es de

extrañar que la reforma boliviana del '86 y el paquete tributario de Argentina del '85, fueran presentados en ambos casos como pilares de las respectivas políticas de estabilización, y donde los gobiernos hicieron esfuerzos denodados para obtener la respectiva aprobación parlamentaria en forma rápida y con el menor número posible de modificaciones a sus iniciativas.

Pero hay también dos diferencias importantes. Primero, en Bolivia no se planteó la reforma tributaria en forma simultánea con el esquema anti-inflacionario. Las autoridades optaron aquí por una rígida disciplina financiera -una estricta regla de caja en los movimientos de la Tesorería- reconociendo explícitamente que la reforma del sector público insumiría tiempos distintos. De hecho, la reforma tributaria entró en acción casi dos años después de iniciada la estabilización. Segundo, como se ha visto, la reforma argentina del '85 fue un ítem más dentro de una secuencia que habría de continuar, mientras que Bolivia siguió aplicando hasta fines de la década el esquema aprobado en 1986.

Los elementos centrales de la reforma boliviana son los siguientes. Tal como se ha señalado en la primera parte, éste se apoya en un impuesto al consumo, con base en el IVA, con pocas excepciones: alimentos y medicamentos están alcanzados con la tasa (uniforme, de 10%) que se aplica a los demás rubros. Complementariamente se aplican impuestos a consumos específicos. La imposición diferencial entonces se busca a través de éstos, que alcanzan con alícuotas que oscilan entre 20 y 30% los consumos suntuarios, bebidas alcohólicas, etc., aunque más recientemente (1989), por razones de recaudación, también se incluyeron ciertos tipos de consumo eléctrico.

Se destaca la dirección adoptada por la reforma en materia de impuesto a la renta. Al nivel de personas físicas, se ha abandonado de hecho el procedimiento tradicional a través del cómputo de renta originada en fuentes diferentes. Para los ingresos del trabajo personal se aplica un impuesto que juega en forma complementaria del IVA: el consumo puede ser deducido de la renta imponible y sólo se grava el ahorro, con una tasa única igual a la aplicada al IVA. El interés principal radica en incentivar el autocontrol de los contribuyentes mediante la solicitud de factura para acreditar consumos desgravables; de esta manera se extiende la aplicación del IVA, particularmente al sector informal de la economía. Por otro lado, las rentas personales originadas en otras fuentes, se alcanzan a través de un impuesto a los activos. Este mecanismo también se aplica al patrimonio neto de las empresas. En ambos casos, personas y empresas, los nuevos impuestos adoptados implican alcanzar la renta presunta (Otaróla Urquizu, 1992). Para el caso de Bolivia, con una economía informal dilatada, la solución adoptada tiene rasgos de simplicidad que resultan atractivos. De otro lado, está claro que se pierden las ventajas propias de la integralidad del impuesto a la renta.

Cuando se observa el panorama de conjunto que describe la evolución de la carga tributaria en Bolivia durante la última década, la reforma tributaria arroja un saldo favorable aunque parcial. Los impuestos de con base a la actividad económica interna se han incrementado significativamente: después de un año de vigencia de la reforma (1988) la recaudación, excluidos los derechos de importación, alcanzó a 6.3% del PBI mientras que diez atrás totalizaba 3.8%. Sin embargo, por el lado de los ingresos, la reforma ha sido sólo un factor en la dificultosa tarea de equilibrar las cuentas públicas. Para 1988, los impuestos sobre los hidrocarburos aportaban la mitad de los recursos corrientes del Tesoro, además de constituir un rubro importante en la balanza comercial del país.

c. Chile

A diferencia de Argentina y Bolivia, el sistema tributario chileno no operó una transformación integral durante la década del ochenta, aunque aplicó una reforma trascendente (1984) en el impuesto a la renta. Su reforma tributaria data de 1974/75: ésta la que define los rasgos básicos en cuanto a nivel y composición de la carga tributaria. Al igual que otros países de la región, Chile acusó el impacto de la crisis de la deuda a principios de los años ochenta. La política económica seguida -particularmente en materia cambiaria y financiera- y los factores externos hicieron eclosión en el frente externo. Pero en el caso de Chile, y éste es un atributo singular, las finanzas públicas "pre-crisis" arrojaban superavit. Luego, no hubo necesidad de introducir un cambio en el régimen tributario como instrumento de la política de estabilización.

Hay tres elementos que se destacan en el caso chileno en relación al resto de las experiencias nacionales analizadas. En primer lugar, como resultado de la reforma de 1974/75, se introduce el IVA. (Se eliminan también numerosos impuestos, lo cual tendría efectos beneficiosos sobre la administración del sistema.) La aplicación relativamente temprana respondió a un esquema comprensivo, como un impuesto al consumo -con exportaciones gravadas a tasa cero- y con una alícuota general que, inicialmente, fue fijada en 20% (en 1988 fue disminuída a 16%). En razón de la amplia cobertura y la administración a través del "método factura", el IVA se convirtió en pocos años (1975/80) en el eje del sistema, duplicando la recaudación en ese período (pasó del 5.8% del PBI al 10%). La experiencia chilena con la aplicación de este impuesto ha sido notable. Argentina, que adopta el sistema para la misma época, no tuvo la misma trayectoria. El contraste de situación se extiende también al ámbito de la previsión social: Chile modificó en 1981 el sistema jubilatorio, transformándolo en un sistema de capitalización. Pero no hubo necesidad, como en Argentina, de afectar la recaudación impositiva para financiar la reforma. De hecho, en el caso de Chile, el Tesoro debió afrontar los costos emergentes de la transformación sin disponer de las contribuciones y aportes sobre salarios.

El éxito recaudatorio del IVA en Chile no está divorciado del esquema general de política: la convicción acerca de la conveniencia de un impuesto de base amplia al consumo y de características proporcionales. Los aspectos distributivos y de progresividad en el impuesto, serían atendidos a través de otros instrumentos. En tal sentido, no es menos cierto que el gobierno no debía afrontar ni hacerse cargo de este tipo de demandas. Pero la explicación no reposa sólo en el marco general de política. El esfuerzo y la estrategia de administración tributaria rindieron resultados más que aceptables.

El segundo atributo, donde también destaca la singularidad del caso chileno en relación al resto de los países, concierne a la reforma del '84, que consistió en una reducción del impuesto a la renta¹¹. Los objetivos se vieron alcanzados rápidamente: hacia 1985 la recaudación de este impuesto se ubicaba en 2.9% del PBI, lo que representaba un nivel 40% inferior al registrado en 1980. Los cambios introducidos fueron múltiples e importantes: se restó progresividad al sistema mediante la reducción de tasas marginales y ampliación de tramos; se eliminaron del impuesto de segunda categoría las rentas provenientes de honorarios profesionales y, paralelamente, se disminuyeron las retenciones en la fuente; se eliminó una sobretasa que gravaba las utilidades de las sociedades anónimas; y los beneficios recibidos por los accionistas generaron un crédito parcial contra el impuesto. Asimismo, cabe señalar que la disposición de la renta personal en ciertos instrumentos de ahorro -acciones, depósitos de mediano y largo plazo y otros instrumentos financieros- fue exenta del impuesto. Con similar criterio, se dispuso la eliminación de las utilidades retenidas en la declaración del impuesto global complementario correspondiente a las sociedades anónimas. De esta manera el tributo sobre la renta de las personas físicas tendió a asimilarse a un impuesto personalizado al consumo¹². Esta solución, que responde al marco y objetivos de la política tributaria del período, en el sentido de no gravar el ahorro y asentar la recaudación sobre los impuestos al consumo aparece como una nota distintiva del caso chileno cuando se las compara con las otras experiencias aquí estudiadas. En 1990, bajo la administración democrática que inaugura el Presidente Aylwin, se introducen nuevas modificaciones en el impuesto a la renta. Pero, en esta ocasión, los cambios operados fueron en el sentido de aumentar la progresividad en la determinación de la renta originada en el trabajo personal, acortando los tramos. Se

¹¹/ Desde la reforma de 1975 el impuesto a la renta sólo había operado cambios menores. En dicho año se habían eliminado los impuestos a las ganancias eventuales y patrimonio neto considerados ambos como impuestos de compleja fiscalización.

¹²/ Marfán (1984) señala que la reforma se quedó "a mitad de camino" en este proceso, lo cual creaba mayores problemas de fiscalización del impuesto a la renta así diseñado.

eliminó también el régimen de renta presunta, pasando a una base efectiva, para el caso de la agricultura, minería y transporte. La reforma incluyó también el aumento de la alícuota del IVA, ubicándola en el 18%. El propósito de la reforma, comprometido desde la campaña presidencial y luego llevado cabo, consistió en el aumento del gasto social.

Finalmente, el tercer punto que completa el modelo de política tributaria es el referido a las medidas en materia de aranceles. Hasta la reforma del '74, los aranceles se caracterizaban por su alta dispersión, y generaban una estructura de protección efectiva anacrónica. En ese año se inicia un programa drástico de cambios: hacia mediados de 1979 las tarifas aduaneras habían sido reducidas a un nivel uniforme del 10%, definiendo un nuevo perfil para la política industrial de mediano plazo. En 1983 y 1984, por razones fiscales, se dispuso un aumento transitorio de alícuotas, que llegó al 35% pero sin abandonar el principio de uniformidad de tasas. En 1989, cuando la mejora de los precios del cobre permitió el alivio de la situación fiscal, se redujeron las tasas al 15%. Como tendencia de mediano plazo, cabe destacar que la apertura comercial que indujo el esquema arancelario permitió aumentar la recaudación con origen en esta fuente. Los incrementos de alícuotas de mediados de los ochenta, en el cuadro de una economía que había incrementado su coeficiente de importaciones, se tradujo en aumentos de la recaudación aduanera. Finalmente, para completar el cuadro de los recursos de origen externo, debe señalarse que si bien Chile no aplica derechos a su producción exportable, el gravamen al cobre cumple un papel equivalente. En los últimos años de la década este ingreso adquirió relevancia -en el bienio 1987/88 representó 14.0% de la cuenta total. Sin embargo, como medida precautoria frente a descensos en los precios, se dispuso la creación de un fondo de estabilización, lo cual permite amortiguar las oscilaciones de ingresos sobre el comportamiento de las finanzas del Tesoro.

d. Colombia.

El contexto macroeconómico que rodeó a las reformas tributarias realizadas en Colombia durante la década del ochenta, se diferencia del que prevaleció en los otros países latinoamericanos. La economía colombiana creció a una tasa promedio de 3.8%, sin caídas en el nivel del PBI, y la tasa de inflación se mantuvo por debajo del 30%. Esto, por cierto, no implica que el país haya escapado de las turbulencias en el frente externo que sacudieron a la región en los comienzos de la década. Más, Colombia, con su fuerte dependencia de los precios del café, registró un deterioro de sus términos del intercambio de casi 30% en el período 1979/81. Esto repercutió de forma inmediata en su balance comercial.

Inicialmente, la política gubernamental apuntó a sostener el gasto doméstico, pero restringiendo fuertemente las importaciones. Esta estrategia sería revisada en 1984, donde al tiempo que se mantuvieron las medidas de control cuantitativo de las

importaciones, se concedieron estímulos a las exportaciones y, lo que resultó esencial, se devaluó el peso colombiano permitiendo la recomposición del tipo real de cambio. De esta manera, la economía ganó en competitividad habida cuenta que índice de términos del intercambio no logró recomponer su nivel inicial. El esquema se completó con medidas en el frente fiscal que revirtieron el déficit público: en 1986 el sector público consolidado estaba en posición cercana al equilibrio, habiendo disminuído casi 7 puntos su déficit respecto de 1983. Este mejor resultado de las finanzas se obtuvo con medidas de gastos y ingresos; éstas últimas incluyeron un reajuste de los precios de los servicios públicos. La contribución de los impuestos (entre 1983 y 1986) alcanzó a casi 2 puntos porcentuales del PBI.

Colombia ha basado su estructura tributaria sobre los impuestos directos: renta y patrimonio. Hacia mediados de la década del setenta éstos aportaban el 40% de la recaudación. El impuesto a la renta había resultado fortalecido de una amplia reforma realizada en 1974 que buscó aumentar la equidad en la imposición y mejorar los niveles de recaudación; se impusieron altas tasas al tiempo que se redujeron las numerosas exenciones que prevalecían hasta entonces. La reforma cumplió con su objetivo, pero surgieron presiones que habrían de culminar en modificaciones tendientes a disminuir la base: en 1982 los impuestos directos recaudaron 2.7% del PBI; en 1976, año siguiente de la reforma, el rendimiento había sido de 4%. Por otra parte, el impuesto a las ventas se fue aproximando al régimen del IVA: se permitieron descontar los impuestos pagados en anteriores etapas y se estableció un sistema de devolución de impuestos para los exportadores.

El deterioro en la recaudación del impuesto a la renta creó las condiciones para una nueva reforma, en 1982/83, que habría de alcanzar principalmente a los impuestos directos. En esta ocasión, la dirección fue en el sentido de disminuir tasas y elevar mínimos no imponibles. Se buscaba fortalecer los mecanismos de fiscalización, pero también desalentar el aumento de evasión y elusión cuya origen, según se diagnosticaba, radicaba en las altas alícuotas vigentes. En el caso de rentas, la alícuota máxima pasó de 53% a 46% y la mínima de 10% a 5%. Se implantó también un régimen de renta presunta. Otro tema de la reforma fue el impuesto a las ventas: se incluyó al comercio minorista dentro del mismo y se unificaron tasas en una alícuota del 10%; de esta manera el régimen estaba acondicionado para su conversión plena al IVA. Esto tuvo lugar en 1985. Finalmente, también se puso orden en los tributos departamentales promoviendo una mayor uniformidad de criterios en la definición de bases y alícuotas; en particular, ello ocurrió en el impuesto predial, automotores, cigarrillos y con los gravámenes municipales sobre la industria y el comercio. Hasta la aplicación de esta política, las autoridades locales habían sido proclives a exenciones generosas y alícuotas bajas, pasando a depender crecientemente de las transferencias federales. En el marco de esta reforma, y como paso previo a ella, el gobierno

propuso una amnistía tributaria. Se procuraba comenzar así una nueva etapa en la relación fisco-contribuyentes y se daba la oportunidad de limpiar las situaciones morosas y de incumplimiento gestadas durante el período inmediato anterior.

En 1986 tuvo lugar la segunda reforma del impuesto a la renta realizada en el curso de la década. Esta fue presentada como un cambio dirigido a modernizar y simplificar el tratamiento del impuesto, mediante el cual se abandonaba la tónica fiscalista y redistributiva que había primado desde los años sesenta. Las principales medidas comprendieron: ampliación del régimen de anticipos y retenciones favoreciendo la regularidad de pagos y simplificando la labor de fiscalización, unificó el tratamiento de las personas jurídicas, eliminó la doble tributación de dividendos en la declaración de renta personal permitiendo el crédito del impuesto pagado por las sociedades, redujo las tarifas nominales y simplificó los procedimientos de declaración y cobranza. Asimismo la reforma contribuyó a mejorar los dispositivos de ajuste por inflación en el cálculo del impuesto que, hasta ese entonces, no habían tenido un desarrollo apreciable. Estos comprendieron, principalmente, al cálculo de la depreciación de activos fijos, eliminó la deducción del componente inflacionario de los intereses y estableció normas para el cálculo de inventarios.

Por último, debe destacarse que las normas sancionadas atacaron también los aspectos de administración tributaria, otorgando mayores facultades a la Dirección General de Impuestos Nacionales. Un cambio significativo consistió en el desplazamiento de la tarea de recaudación a la red bancaria, permitiendo la mejor concentración del organismo fiscal en los aspectos de control.

Los argumentos presentados por la reforma del '86, similares a los utilizados por los defensores de la reforma llevada a cabo en Estados Unidos durante la administración del Presidente Reagan, han sido levantados en sentido opuesto por sus críticos. Estos sostienen que la reforma apuntó a mayores estímulos y privilegios fiscales a los contribuyentes de mayor ingreso, antes que a la simplificación y facilidad de fiscalización. Esta dirección tendría los conocidos efectos regresivos pero, según puntualizan los críticos, sus consecuencias sobre la tasa de ahorro serían de dudosa efectividad.

e. Costa Rica

Como se ha visto oportunamente, la situación macroeconómica y fiscal de Costa Rica se deterioraron a comienzos de la década. El episodio de desequilibrio fue de corta duración, 1981/82, y del cual se salió con un conjunto de medidas en el terreno cambiario, monetario y fiscal que atacaron el problema. El sistema tributario no desempeñó un papel relevante en la tarea de estabilización: superado el episodio inflacionario, que deterioró los impuestos, no se observan cambios importantes en los niveles de recaudación.

De esta manera, la reforma tributaria que se realizó en 1987 no fue decidida por las urgencias de los planes de estabilización, como fue el caso de otros países. También presenta una diferencia cuando se contrasta la reforma impositiva con otros casos aquí estudiados: su alcance fue relativamente menor. Las medidas consistieron en una ampliación de la base del impuesto a las ventas -que opera de manera similar a un régimen de IVA-, se introdujo un nuevo impuesto sobre la reventa de automóviles importados con licencias arancelarias, y también se modificó el impuesto a la renta que apuntó a concentrar el esfuerzo fiscalizador sobre un número menor de contribuyentes: se fijó una alícuota única (30%) para sociedades de capital, existiendo además un régimen especial -sobre la base del monto de ingresos brutos- con alícuotas menores para pequeñas empresas; se disminuyó la alícuota máxima para personas físicas que quedó fijada en 25%; y, se elevó el mínimo no imponible para los contribuyentes asalariados y la tasa fue fijada en el 10 y 15%. Se calcula así que sólo el 5% de los empleados en el sector formal son alcanzados por el impuesto. Cabe acotar que además del objetivo fiscalizador, la disminución de impuestos sobre los salarios fue decidida para permitir allegar más recursos al sistema de seguridad social a través de contribuciones sobre los salarios.

El sistema tributario de Costa Rica está asentado sobre dos pilares principales. De un lado, los impuestos al consumo aportan casi el 50% del ingreso tributario total; otra fracción importante (30%) proviene de la recaudación aduanera. Sin embargo, cuando se observa el funcionamiento del conjunto del sistema tributario se percibe una imagen poco clara en términos de sus atributos centrales. Los impuestos al consumo no son de alcance general. Aún en el impuesto a las ventas, el más significativo, hay numerosas exenciones. Los impuestos selectivos al consumo comprenden a más de 300 rubros, aunque sólo tres (cerveza, tabaco y bebidas gaseosas) aportan el 90% de la recaudación. Hay, además, impuestos específicos sobre petróleo y los beneficios de café. Sobre el primero, en analogía con lo observado también en otros países, Costa Rica opera un complejo esquema de fondos con asignación específica. La proliferación de impuestos, alícuotas y exenciones impiden reconocer el impacto asignativo y distributivo de la actual estructura.

El balance poco claro que arrojan los impuestos al consumo no es corregido por la tributación sobre la renta. Este impuesto ha venido perdiendo significación cuando se compara la recaudación entre fines y principios de la década. Sus razones parecen obedecer a razones de administración antes que a los efectos de la reforma. La contribución de este impuesto es baja (2.2% del PBI) y se ubica por debajo de su rendimiento potencial. Los otros impuestos directos: sobre bienes raíces y patrimonio neto, son poco relevantes. En particular, el impuesto territorial adolece de deficiencias catastrales que se traducen en un incorrecto avalúo de las propiedades.

A diferencia de lo que ocurre con los impuestos de base interna, la política seguida con la recaudación aduanera ha sido más clara. Costa Rica aplicó tradicionalmente diferentes niveles de retenciones a las exportaciones tradicionales. Durante la década del ochenta, la desfavorable evolución de los precios de estos productos, que afectaron principalmente al café y al banano, obligó a una pérdida de recaudación. La evolución que describe la composición de la carga tributaria indicaría que las pérdidas sobre los ingresos fiscales se procuraron compensar con aumento en los impuestos al consumo. Lo cual explica parcialmente la proliferación de gravámenes en este terreno. Por el lado de las tarifas sobre las importaciones, Costa Rica se movió en dirección de una mayor apertura: se disminuyó la tarifa promedio y se redujo la protección efectiva que gozaban ciertos sectores industriales -los bienes de capital, que estaban exentos, han comenzado a tributar entre el 5 y el 10%. Se eliminaron ciertos derechos específicos y recargos. La aplicación del programa de apertura ha sido gradual: dio comienzo en 1987 y tiene previsto una tarifa meta del 16% para 1992. Las decisiones en este frente fueron coordinadas con otros miembros del MCC quienes, en conjunto, se vienen desplazando en dirección de una disminución del arancel externo común.

De esta manera, al concluir los ochenta, el sistema tributario de Costa Rica no había plasmado una imagen definida. La importancia recaudatoria de los impuestos al consumo no se compadece con la multiplicidad, falta de generalización y proliferación de distintos impuestos. Esta situación híbrida con los impuestos al consumo no aparece compensada por el impuesto a la renta: la recaudación de este último permanece por debajo de sus niveles potenciales.

f. México

La década se inaugura con una reforma trascendente: la introducción del IVA en la economía mexicana. Esta decisión forma parte de un mismo proceso de reformas en el campo tributario que se aplicaron, en varias etapas, entre 1978 y 1982, en la administración del Presidente López Portillo. En el curso de la misma se modificaron impuestos específicos al consumo y, principalmente, el impuesto a la renta.

El primer aspecto a destacar es la relación entre el contexto macroeconómico y el cambio en el sistema tributario. La experiencia mexicana de este período es representativa de una situación no muy frecuente en el contexto de las reformas estudiadas aquí: el sistema tributario asistió a una transformación profunda de su estructura, pero éste no fue impulsado por la necesidad de corregir desequilibrios en las finanzas estatales. Como se recordará, México había experimentado dificultades de balance de pagos durante los últimos meses de la gestión del Presidente Echeverría, en 1976. La política de estabilización aplicada y el cambio en los precios del petróleo modificaron rápidamente el cuadro de situación. Dos años después, cuando el gobierno mexicano lanza su programa tributario

la economía se encontraba creciendo nuevamente y la inflación estaba controlada¹³.

Hasta tal punto existió este divorcio entre contexto económico y reforma fiscal, que el criterio de las autoridades no era uniforme. Quienes se oponían, señalaban la conveniencia de aguardar mejores condiciones o, simplemente, la postergación del proyecto: no había urgencias financieras y, en todo caso, la abundante liquidez internacional era un factor de reaseguro en caso de tener que acudir al crédito público externo. Finalmente prevaleció el criterio de quienes conducían la Secretaría de Programación y Presupuesto. En ese ámbito se evaluaba favorablemente la posibilidad de dar un paso importante, introduciendo un cambio que remozaría el sistema tributario del país, reemplazando el impuesto a las ventas vigente y una maraña de impuestos específicos: 25 al nivel del gobierno federal y nada menos que 300 impuestos locales que ingresaban a los tesoros de los 31 estados.

Este contexto ausente de presiones y la falta de opinión unánime aunque con decisión firme de parte de los responsables claves -incluyendo la propia figura presidencial- gestaron un clima de prolongadas negociaciones. El sector privado desarrolló un lobby activo desconfiando de los efectos e incidencia del impuesto respecto de las respectivas situaciones sectoriales. Un elemento de resistencia provino de los gobernadores y autoridades fiscales de los estados. Durante la Presidencia de Echeverría, se había introducido un impuesto general a las ventas que trajo aparejado un considerable esfuerzo de coordinación fiscal. Así las cosas, había resistencias a mudar nuevamente el escenario.

Finalmente los escollos quedaron salvados. En 1978 se aprobó la norma legal que incluyó también el convenio de coparticipación federal de los impuestos. Una idea del esfuerzo que importó la reforma puede apreciarse a través de estos dos datos. Primero, no obstante que los estudios que disponían las autoridades del Tesoro aconsejaban que la pérdida recaudatoria de las masa de impuestos sustituidos se compensaría con una tasa de 12.5%, las concesiones propias de la negociación hicieron que la tasa general fuera de 10%¹⁴. Segundo, la ley sancionada en 1978 habría de entrar en

¹³/ El período de auge duraría hasta 1982. Cuando las medidas tributarias entran en vigencia (1979/80), la economía venía creciendo a un ritmo anual de 8.0%

¹⁴/ En 1983, apenas inaugurado el sexenio del Presidente de la Madrid, la tasa general se incrementó al 15%. Esta vez la decisión se aplicó rápidamente y estuvo originada en el deterioro de la situación fiscal del bienio 1981-82. La política de ajuste se desarrolló durante el período 1983/85. En 1983 el PBI cayó 4.2% y la inflación se mantuvo alta (81%). Luego de un breve respiro, en 1986, con una nueva caída en los precios del petróleo, la situación

vigencia en 1980, brindando un espacio de casi dos años para permitir la mejor información de los contribuyentes acerca de los alcances del nuevo impuesto, y facilitar los ajustes contables y administrativos de las empresas. Sin dudas, el sector privado no habría de ser tomado por sorpresa. Esta modalidad de reforma, si bien puede entenderse en el caso mexicano, con una tradición acendrada de prudencia extrema en el manejo de sus finanzas públicas, donde la historia de las décadas previas, caracterizadas desde los años '50 por un clima de estabilidad y crecimiento desaconsejaban transformaciones rápidas, contrasta notablemente con lo ocurrido en los otros países de la región. En las antípodas de esta modalidad puede citarse la historia tributaria argentina reseñada más arriba.

El tema de mayor complejidad que trajo aparejado el IVA fue el referido a la coordinación fiscal con los estados. Al respecto la ley proponía un puente entre la situación anterior. Inicialmente, los estados recibirían una masa aproximadamente igual a la que surgía del viejo impuesto a las ventas. La distribución secundaria adoptaba una estructura de coeficientes fijos construida sobre la base del promedio de los últimos tres años. Posteriormente, como principio permanente, el convenio de coparticipación proponía un esquema de premios para las administraciones que tuvieran mejor desempeño: éstas ganarían participación a expensas del resto. El juego de suma cero resultó imposible en la práctica, generando situaciones conflictivas con diversos estados. El resultado fue la pérdida de recursos para el Tesoro federal: las transferencias aumentaron de 11.2% en 1979 a casi 20% en 1986. La disputa se resolvió en 1987: los estados comenzaron a recibir el 30% del IVA recaudado, no existiendo techos (en montos absolutos) sobre esta fracción; el ingreso remanente se incluyó en la masa coparticipable (de coeficientes fijos).

En el otro campo importante de la reforma tributaria del '78/82, el impuesto a la renta, se dio un paso adelante en la globalidad del tributo: se incorporó la liquidación de dividendos en la declaración personal -permitiendo el crédito del impuesto pagado por las empresas-, y también se sumaron las ganancias de capital. También se hicieron avances en materia de ajustes por inflación. Estas comprendieron el tratamiento de los costos de origen en la liquidación de activos y la revaluación de activos en el cómputo de amortizaciones; en cuanto a personas físicas, se eliminaron las deducciones itemizadas siendo sustituidas por un monto global, ajustable, fijado en relación al salario mínimo. Finalmente, diversos impuestos al consumo, que mantenían contribuciones de suma fija, fueron transformados en ad valorem.

La historia tributaria mexicana del resto de la década no registra cambios comparables en entidad a los comentados

macroeconómica volvió a deteriorarse.

inicialmente. Ha habido, sin embargo, un tema recurrente en las sucesivas modificaciones dispuestas de ahí en más: el ajuste por inflación. Este alcanzó, por un lado, al campo de la administración fiscal: los adelantos de pago en el impuesto a la renta quedaron fijados en 12 cuotas mensuales en lugar de las 3 vigentes anteriormente, y se redujo también en 12 días hábiles el plazo para el ingreso del IVA. Por último, también se corrigieron los métodos de ajuste por inflación en el impuesto a la renta, especialmente sobre las empresas. No obstante, la inflación disminuyó la recaudación: el aporte tributario sobre las sociedades se redujo en casi 1% del PBI en el período 1982/88. Una porción importante de esta pérdida puede atribuirse a la deductibilidad de intereses, de monto creciente en el contexto inflacionario. Recién en 1989, con la adopción de un impuesto a los capitales como pago a cuenta de la liquidación del tributo a la renta, la recaudación comenzó a recuperarse. No obstante, cabe señalar que la disminución en la carga tributaria durante estos años, fue compensada por los ingresos fiscales aportados por el petróleo. Sin ellos, la situación financiera del Tesoro habría sido considerablemente más compleja.

2. Los Principales Temas de las Reformas.

El resumen de las experiencias tributarias de los países desarrollado en la sección anterior indica que las reformas han comprendido una amplia agenda de temas. Entre ellos, se destacan los cambios en materia de impuestos al consumo y a la renta, los impuestos al comercio exterior, aspectos vinculados al federalismo tributario y, también, cambios en las órbita de la administración tributaria¹⁵. El propósito de esta sección es analizar con mayor detenimiento la dirección de estos cambios. En primer lugar haremos de centrar el foco de atención en las reformas en los impuestos al consumo y a la renta. Y, en segundo término, aunque con menor detalle, haremos una referencia a los otros temas.

a. Impuestos al Consumo vs. Impuesto a la Renta.

Según se observa a través del análisis de los distintos casos y del resumen presentado en la primera parte del capítulo, las políticas tributarias han puesto considerable énfasis en la redefinición de los impuestos al consumo y a la renta. Específicamente, mientras los primeros han ganado considerable territorio sea por su implantación y generalización, se han adoptado reformas que disminuyen el peso (cuantitativo) del

¹⁵/ Los aspectos concernientes a la seguridad social y los impuestos al salario no serán motivo de un análisis particular aunque, según se vió, la cuestión reviste interés para el caso de algunos países.

impuesto a la renta y que han ido alterando los rasgos de éste¹⁶. Sin duda, en la década del ochenta, la aplicación del IVA -o más en general, un impuesto global al consumo- parece haber resultado la opción preferida. Este es un cambio de importancia y queda así planteada la pregunta de por qué ha sido así. Pero antes de examinar las diversas razones detrás de aquél es pertinente recapitular el contenido de las principales reformas en ambos impuestos.

(i) Impuesto al Valor Agregado.

El primer elemento a destacar es la adopción del sistema por parte de aquellos países que aún no lo habían implantado: México (1980), Colombia (1985) y Bolivia (1986). Costa Rica es el único caso que todavía mantiene en aplicación un impuesto a las ventas aunque, por sus características, es análogo al IVA. En los tres países mencionados el IVA sustituyó impuestos a las ventas, generalmente de tasas fuertemente diferenciadas y de aplicación en cascada. La implantación del IVA fue gradual, con adaptaciones sucesivas del sistema previo, en el caso de Colombia; en México y Bolivia implicaron la reconversión integral del esquema. Por otra parte, como ya se ha señalado, Argentina y Chile implantaron el IVA en la mitad de los setenta.

El segundo punto de importancia concierne al carácter comprensivo o fragmentario de las bases y la presencia de alícuotas múltiples o única. La política adoptada en los países estudiados ha ido en dirección de la ampliación de la base, dejando muy pocas actividades exentas o gravadas a tasa cero, y sujetas a una tasa única. El proceso no fue similar en todos los países. Un extremo es el caso chileno, de partida concebido como un sistema de base amplia y tasa única. Bolivia adoptó también este modelo. Se destaca aquí la aplicación del IVA en paralelo con un régimen complementario del mismo, cuya base imponible es el ahorro (renta menos consumo). Este esquema persigue la intención de estimular el autocontrol de los contribuyentes en el IVA, por cuanto el consumo alcanzado por aquél se descuenta en la declaración de renta utilizada en el régimen complementario. México y Colombia tienen diversos sectores no alcanzados y Argentina ha tenido una conducta fluctuante: inicia la década con el IVA generalizado, se excluyeron posteriormente ciertos consumos y, en una última etapa, en particular a partir de 1988, se han dado sucesivos pasos hacia una definición comprensiva de la base¹⁷. En los casos que efectivamente han sido contempladas, las exenciones y/o tasas más bajas coinciden

¹⁶/ Sobre los aspectos cuantitativos y la importancia de ambas fuentes ver secciones 3 y 4 del capítulo VIII.

¹⁷/ El caso de Argentina es también singular en otro aspecto: la utilización del IVA (1980) como impuesto para financiar la seguridad social a cambio de una disminución de la carga tributaria sobre los salarios (INTAL, 1981).

en los sectores sujetos al tratamiento diferencial: alimentos, medicinas y ciertos servicios. La razón ha sido la de moderar la regresividad del impuesto. De otro lado, en los casos que se ha ido avanzando en el sentido de la generalización han pesado los motivos de recaudación y, en parte, la necesidad de facilitar los mecanismos de fiscalización. Por último, debe destacarse que el nivel de las alícuotas ha sido el principal instrumento para ajustar el rendimiento del impuesto a las necesidades de la recaudación, no obstante que su aumento va asociado a impactos sobre los precios.

(ii) Impuesto a la Renta.

Según se ha visto, en la estructura del impuesto a la renta de los países de la región predomina un carácter cedular, con tratamientos diferentes para empresas, rentas del trabajo asalariado, y rentas de las personas físicas. Esta estructura sigue prevaleciendo y, salvo algunas modificaciones que posteriormente se indican, no se observan avances significativos hacia la integración de las diversas fuentes.

En materia de imposición a la renta de las empresas y sociedades, las modificaciones principales son las siguientes. Se han eliminado, en general, las sobretasas sobre las utilidades retenidas, pasándose a sistemas de tasa única con el propósito de estimular la formación de ahorro dentro de las empresas. Se ha favorecido el reconocimiento del impuesto pagado por las sociedades como crédito para el accionista, y se considera que este crédito ha tenido un efecto beneficioso sobre la recaudación proveniente de la renta de personas físicas. Este es un paso en la dirección de la integración de los capítulos del impuesto. En el caso de Chile, la política ha sido estimular la distribución de utilidades por parte de las empresas, con mecanismos del tipo referido, para favorecer el funcionamiento del mercado de capitales. Otro cambio importante ha sido la eliminación de cláusulas que favorecían las empresas de capital local respecto de las firmas extranjeras. Similarmente, cuando existían diferencias de alícuotas por tamaño de firma, como en Costa Rica, éstas se han eliminadas. Por último, se pusieron en práctica diversos procedimientos para el ajuste por inflación en la determinación del balance impositivo y, naturalmente, en los países de inflación alta ésta fue una preocupación constante.

Desde el punto de vista del diseño de política, una reforma importante del impuesto a la renta ha consistido en la aplicación de un tributo sobre los activos de las firmas -generalmente de alícuotas bajas 1.5 ó 2%- que se computa como pago a cuenta del primero. Hacia fines de la década México y Argentina habían adoptado soluciones similares. De hecho, al establecer una contribución independiente del resultado de los flujos, puede ser considerado como un impuesto a la renta presunta, bajo circunstancias donde se juzga que el balance impositivo no refleja apropiadamente el resultado económico real. Adoptando este concepto, Bolivia, que eliminó el impuesto a la renta de las

empresas con la reforma, aplica un impuesto -denominado de renta presunta de las empresas- calculado sobre la base del patrimonio neto. También puede considerarse como un instrumento dirigido a favorecer el cumplimiento fiscal, por cuanto el tributo es cero cuando el impuesto a la renta es mayor que la obligación determinada sobre los capitales.

En línea con lo anterior, pero en sentido inverso, debe apuntarse la eliminación de impuestos a los capitales (de las empresas), patrimonio neto (de las personas) y ganancias de capital en aquellos países que aún los tenían en aplicación (Argentina y Chile). Como es sabido, estos tributos son de carácter directo y han operado en conjunción con el impuesto a la renta. En los dos casos, la supresión parece estar vinculada al bajo rendimiento recaudatorio originado en estas fuentes. Bolivia, sin embargo, mantiene un impuesto que se calcula sobre ciertos rubros del capital de las personas naturales y jurídicas -inmuebles, automóviles, propiedades rurales-, aunque es designado como un impuesto a la renta de los propietarios de bienes.

Finalmente, se detecta un elemento común a varios países (Argentina, Chile, Colombia) y que ha consistido en la disminución de los beneficios impositivos -sea a través de exenciones, diferimiento de las obligaciones y desgravaciones concedidas a regiones y actividades económicas particulares- mediante la afectación del impuesto a la renta. Una razón ha sido la mayor preocupación por la equidad horizontal del sistema¹⁸. Otro motivo ha sido el alto costo fiscal y el bajo rendimiento de estos incentivos en términos de los objetivos buscados¹⁹.

Los otros cambios de importancia se han localizado en materia del impuesto sobre las personas físicas y la renta del trabajo asalariado. En este último, las reformas han consistido en la elevación de los mínimos no imponibles. Un argumento, favorecido por la escasa importancia relativa del concepto dentro de la recaudación del impuesto, ha sido facilitar la labor de fiscalización como resultado de un padrón de contribuyentes más reducido. Otro motivo ha ido en la dirección de bajar las cargas sobre los salarios desde este ángulo, despejando el camino para contribución de los sistemas de seguro social que también experimentaron, como se ha dicho, dificultades financieras en estos

¹⁸/ Este motivo fue explícitamente considerado en la reforma chilena de 1990.

¹⁹/ El caso de Argentina ilustra esta situación. Ya se explicó que los beneficios tributarios no fueron concedidos en virtud de una política industrial de largo plazo, sino como una fuente de subsidio para moderar los efectos del contexto económico. Cabe aclarar que en Argentina los beneficios impositivos también alcanzaron a desgravaciones y diferimiento de IVA.

años. En materia del impuesto a la renta de las personas físicas, los cambios han llevado a una reducción de las alícuotas marginales -adoptándose a veces tasas únicas-, ampliación de tramos y aumento de los mínimos. Reformas de este tipo han estado presente en casi todos los casos estudiados en este trabajo. Por último, en el caso de Chile y la reforma de 1984, se destaca el crédito concedido al contribuyente sobre la renta invertida en ciertos instrumentos de ahorro. Es un cambio importante porque el impuesto a la renta tiende a asimilarse a un tributo personalizado al consumo.

(iii). Los argumentos de eficiencia y equidad en la elección de las bases de imposición.

En síntesis, las reformas aplicadas se han orientado a una disminución de la importancia cuantitativa del impuesto de la renta, al tiempo que ha cambiado el diseño heredado de los años setenta reduciendo su progresividad y poniendo énfasis sobre la equidad horizontal del impuesto. Observando estas reformas y los cambios ya comentados en materia del IVA parece necesario detenerse en las razones que explican estos cambios. En la discusión siguiente pondremos acento en argumentos de carácter general. Sin embargo, la validez e importancia de los mismos y la frecuencia con que se ha apelado a uno u otro tipo de concepto ha dependido del contexto de las reformas en cada caso nacional. Más aún, como se ha visto, las estructuras de los sistemas tributarios difieren según los países. En particular, Colombia, México y Chile, muestran una tradición más firme en la imposición sobre la renta y, por ende, las reformas adquieren proporcionalmente mayor importancia.

Una noción frecuentemente citada ha sido la desventaja relativa del impuesto a la renta por su desincentivo al ahorro, y se sostiene por tanto que el consumo constituye una mejor base de la imposición por cuanto está exenta de este sesgo. Desde el punto de vista teórico, aceptando las limitaciones del análisis de equilibrio intertemporal, el punto no es mayormente cuestionable²⁰. Sin embargo, el realismo del razonamiento es menos sólido. En primer lugar, debe observarse que la contraposición entre renta y consumo, tal como se presenta habitualmente en el debate teórico, parte del supuesto que las definiciones de las respectivas bases son suficientemente comprensivas sea en materia de renta como consumo. Mientras que el funcionamiento del impuesto a la renta intentó aproximarse a esta medida, no lo es en el caso de los impuestos al consumo. La tendencia descrita ha consistido en la adopción de un impuesto indirecto, impersonal sobre el consumo, desvinculado de aquellas características. Luego, la disposición y

²⁰/ Debe notarse, no obstante, que la mayor neutralidad del impuesto al consumo se obtiene bajo condiciones bastante restrictivas: ausencia de incertidumbre respecto del flujo de ingresos, perfecto funcionamiento del mercado de capitales, etc. (Musgrave & Musgrave, 1984, cap. 11)

uso de la renta no es un punto que haya merecido especial atención en las reformas tributarias ensayadas en la región. Cabría una prevención adicional, sin embargo, respecto del carácter distributivo que asumen en algunos países los impuestos sobre consumos específicos. En segundo lugar, más pertinente en cuanto a la relevancia macroeconómica del problema, si bien es correcto afirmar que el lento crecimiento económico de los países de la región está estrechamente ligado a las deficiencias en la formación de capital y la caída en la tasa de inversión, difícilmente se podría sostener que este fenómeno ha estado vinculado a una falta generalizada de ahorros. La inestabilidad macroeconómica ha sido el principal factor de desincentivo a la inversión y, estrechamente vinculado a lo anterior, la incapacidad del sistema financiero doméstico para reciclar el ahorro interno. En todo caso, puede sostenerse la relevancia del diseño tributario como un instrumento en el margen: frente a las crecientes dificultades del desempeño económico global, bajar la carga tributaria sobre el ahorro - compensada con aumento de los impuestos al consumo - es un incentivo adicional para la formación de capital.

Otro argumento, similar al anterior en el sentido que hace hincapie en los aspectos de eficiencia, ha insistido sobre la conveniencia de las reducciones de alícuotas máximas, ampliación de tramos, aumentos en los mínimos de no imposables, en razón que el aumento de la inequidad así resultante estaría más que compensada por la reducción de las ineficiencias y eliminación de los desincentivos al ahorro. Una versión similar, aunque menos extrema, consiste en destacar el aumento de eficiencia pero sin aventurar un juicio acerca de si aquél es capaz de compensar la mayor desigualdad distributiva asociada a la pérdida de impuestos directos. Como se observa, estas ideas no son muy distintas a las que sostuvieron los defensores de la reforma tributaria estadounidense de 1986, en tiempos de la administración del Presidente Reagan²¹. Y precisamente, el punto débil del argumento citado radica en el diferente contexto de la situación latinoamericana.

En principio, no escapan dos diferentes datos de partida. Primero, la relevancia del impuesto sobre la renta es muy diferente en uno y otro caso. Segundo, si bien los países de la región tuvieron necesidad de extremar el recaudo de sus políticas respecto del objetivo del crecimiento económico, no es menos cierto que los

²¹/ Según se vio en los estudios de caso, argumentos como los señalados también se utilizaron en los países de América Latina. Habida cuenta de la similitud de propuestas, la influencia teórica ejercida por los supply siders fue señalado en los debates que rodearon a varias políticas de reforma. En Chile y Colombia estos argumentos aparecieron de manera explícita por quienes defendieron y cuestionaron las propuestas.

datos de la distribución del ingreso prevaleciente en los mismos no aconsejan olvidar los aspectos de equidad.

Por ello, es difícil plantear la discusión en un terreno excesivamente abstracto. Es necesario introducir otros elementos que están también presentes en el problema. En primer lugar, la progresividad real del impuesto a la renta en América Latina ha sido escasa. Pero no puede decirse que la ambición haya estado ausente. Así, la discrepancia entre el efecto económico del impuesto y el diseño de las normas ha sido apreciable. Luego, aparece justificado una mudanza de diseño apuntando a aproximar los datos económicos y las posibilidades reales de la política y administración tributaria al esquema teórico, legal, reflejado en las respectivas normas²². Es más, habida cuenta de las exenciones y proliferación de "nichos tributarios", la preocupación por extender la equidad horizontal del sistema se confunde, a la vez, con la dimensión vertical de la misma. En segundo lugar, se comprende también que, teniendo en cuenta las restricciones para ampliar la importancia y rendimiento del impuesto a la renta, que varias reformas adoptasen un criterio concesivo sobre éste, exigiendo menor progresividad, asumiendo la regresividad de los impuestos al consumo pero apostando a un mayor potencial recaudatorio de los mismos. En tercer lugar, no se puede descartar que el peso de la crisis económica y la manifestación aguda que adquirió en varios países haya modelado de forma distinta las prioridades de la política económica, postergando transitoriamente los aspectos de la equidad y distribución hasta que, bajo condiciones más favorables, los mismos pudieran ser tomados como una tarea de prioridad equivalente. Por cierto, el clima político y la propia secuencia de los hechos económicos actuaron como telón de fondo en este cambio de las preferencias sociales.

Como balance de los posibles impactos distributivos asociados a las reformas tributarias realizadas en la década del ochenta en cuanto a sus posibles impactos distributivos, no podría afirmarse que los aspectos de equidad hayan constituido una prioridad de las mismas. La reforma de Chile de 1990 es claramente una excepción. No queda claro, hacia el futuro, si esta perspectiva habrá de revisarse y, si así fuere, cuáles habrán de ser los instrumentos tributarios a utilizar. De hecho, otras dimensiones de las políticas públicas por el lado del gasto, que apuntan también sobre los aspectos de distribución y equidad, están siendo re-examinadas. Es probable que sea éste un marco para la aplicación de nuevas políticas de reforma y ajuste a los sistemas tributarios.

²²/ A una conclusión similar arriba el trabajo de Thirsk (1991) en un análisis de las experiencias de diez países en desarrollo (se incluyen allí tres países de América Latina: Bolivia, Colombia y México).

b. Impuestos al Comercio Exterior, Federalismo Tributario y Reformas en la Administración Tributaria.

Como se aclaró al comienzo de esta sección, las reformas en el impuesto a la renta y la ampliación del IVA han sido los temas de mayor relevancia dentro de las políticas adoptadas por las reformas. Pero también se adoptaron modificaciones en otras áreas. En este apartado nos concentraremos en un número reducido de aspectos referidos a la imposición sobre el comercio exterior, las cuestiones de federalismo tributario y administración impositiva.

(i) Comercio Exterior

En cuanto al primero, la década de los ochenta marcó en casi todos los países un cambio en la orientación de la política que había prevalecido hasta el momento. En materia arancelaria, las medidas adoptadas se encaminaron hacia la reducción de aranceles y eliminación de las restricciones cuantitativas. Esta reforma impulsó una mayor apertura comercial de las economías, y en varios casos completaron las reformas financieras de la década anterior que había dado mayor libertad a los movimientos de capital. Este cambio debe inscribirse en un contexto donde predominaron aumentos significativos en el tipo de cambio real que acompañaron el ajuste externo. En algunos países -como Bolivia y Argentina- aumentó también la inestabilidad del mercado cambiario y, en ciertos períodos, se sucedieron en corto tiempo diversos esquemas de regulación de las operaciones en divisas. La tendencia fue, sin embargo, en dirección de la eliminación de controles y libertad de cambios. La reacción de la demanda por importaciones dependió de la magnitud de uno y otro efecto, además de las fluctuaciones del nivel de ingreso. Luego, la evolución de la recaudación de los impuestos sobre el comercio reflejó en cada caso la complejidad de la situación en el frente externo. De cualquier manera, como impacto de largo plazo sobre la recaudación, puede conjeturarse que si resulta posible sostener -desde el punto de vista del equilibrio macroeconómico- el mayor nivel de apertura, los ingresos tributarios aportado por los aranceles (incluyendo también el IVA y los impuestos específicos sobre importaciones) deberán ganar en importancia²³. Para completar el cuadro trazado, debe anotarse que las políticas de apertura y los mayores incentivos al comercio indujeron la reducción de impuestos a la producción exportable (Argentina, Costa Rica)²⁴.

²³/ Como ejemplo de ello, véase el desempeño de Chile en la materia.

²⁴/ Pero no fueron los únicos factores. Los dos países citados debieron ceder impuestos como respuesta a la caída en los precios de las exportaciones. Distinto es el caso, como se explica en el capítulo III, cuando las actividades de exportación son controladas por el sector público.

La reducción de los aranceles fue, en general, un proceso gradual y orientado hacia una disminución de la protección efectiva. En cuanto a lo primero, destaca como excepción el caso de Chile, aunque la estructura arancelaria se definió aquí a mediados de la década del setenta. El menor grado de protección, se ha manejado con mecanismos diversos: adopción de un arancel único (nuevamente Chile es que el país que responde en forma más acabada a este principio), mediante una disminución de la dispersión en el arancel promedio y la simplificación de la estructura existente (Argentina, Costa Rica), y eliminación o reducción de sobretasas y derechos específicos (Colombia). Otro aspecto singular se presenta en el caso de Costa Rica. Aquí la reforma arancelaria se sumó a las políticas sobre comercio pero atendiendo también a las necesidades de integración regional. Los temas de armonización tributaria han comenzado a atraer la atención también en Argentina y México, países ambos que buscan conformar, respectivamente, mercados de alcance regional²⁵. Dado el carácter incipiente de estos procesos, éste no ha sido un punto explícitamente incluido en las reformas del ochenta, pero seguramente será un capítulo para el futuro.

(ii) Federalismo Fiscal

Pasando ahora al tema de distribución federal de recursos, cabe destacar que sólo dos países de los estudiados aquí -Argentina y México- responden a este esquema de organización institucional²⁶. No obstante ello, haremos una breve referencia sobre la cuestión dado que ella ha añadido una dimensión económica, institucional y política que permite ganar una perspectiva más realista del escenario en el cual debieron desenvolverse reformas tributarias del período. En los dos países citados, no ha resultado sencillo la coordinación de políticas entre los diferentes niveles de gobierno. En particular, la distribución primaria de recursos -entre gobierno federal y los estados- agregó una dimensión adicional en la experiencia mexicana de implantación del IVA. En el caso argentino, la situación ha sido más compleja, porque la mayor inestabilidad del sistema tributario se combinó aquí con un vacío institucional importante al quedar interrumpido el sistema de coparticipación legal vigente. El contexto político también ha sido muy distinto. La tendencia, sin embargo, parece haber seguido una dirección semejante: los estados han venido ganando una fracción creciente de la recaudación federal, disminuyendo los márgenes financieros del gobierno nacional. La necesidad de armonizar los intereses de las

²⁵/ En el caso de Argentina se trata de la integración con Brasil, Uruguay y Paraguay a través del Mercosur. Por su parte, México viene desarrollando activas negociaciones para establecer una zona de libre comercio con Estados Unidos (Rodríguez-Aranza Zumaya, 1992).

²⁶/ El problema no es está ausente en los otros casos porque los gobiernos locales tienen cierta autonomía de tributación. Sin embargo, la cuestión asume un carácter totalmente diferente.

provincias, estados y el gobierno central ha introducido así múltiples consecuencias. Ciertas decisiones en materia tributaria, cuando son observadas retrospectivamente, parecen poco menos que absurdas si no se toma debida nota de esta situación. Hacia el futuro es previsible que el tema adquiera importancia creciente, aún en países de organización unitaria. Las políticas de descentralización de gastos habrán de traer como contrapartida la necesidad de reexaminar los espacios de tributación de cada nivel de gobierno. En este sentido, Colombia parece abrir a partir de la nueva Constitución de 1991, un interesante espacio para el debate de competencias de gastos y tributación en un país de organización unitaria.

(iii) Administración Tributaria

Pasamos ahora al último punto del temario: la administración tributaria. Es habitual señalar en este campo que uno de los principales activos con que cuenta una administración idónea y jerarquizada son los recursos humanos y su organización (Gnazzo, 1992). Atendiendo a esta situación, la década del ochenta planteó un desafío adicional: los países que experimentaron mayores dificultades en sus finanzas públicas, no pudieron evitar un deterioro general de los salarios públicos y, a la postre, cierto desmantelamiento de la estructura administrativa estatal. Los organismos recaudadores no quedaron al margen de estas consecuencias, que fueron particularmente severas en algunos de los países estudiados aquí. Se debió sobrellevar así el desaliento de los propios cuadros técnico-profesionales afectados por las restricciones salariales y por la carencia de medios esenciales para el desarrollo de las funciones. Estos factores contribuyeron a desdibujar la imagen pública de los organismos recaudadores en momentos que su labor adquiría, precisamente, un carácter crítico.

No obstante la presencia de aquellos factores en el plano interno, los responsables de la política económica plantearon mayores demandas a la administración tributaria. Al ampliarse el número de reformas y modificaciones en los impuestos, los organismos de recaudación debieron adaptarse a los cambios y cooperar en la difusión y aplicación de las normas. Las respuestas ensayadas fueron de dos tipos. De un lado, la administración tributaria empleó distintos medios para concentrarse en las tareas propias de fiscalización y control (registro de contribuyentes, carnet o cédulas tributarias, controles selectivos, eliminación del secreto bancario y bursátil en aquellos países donde aún estaba en aplicación). En general, las tareas se vieron facilitadas a través del soporte informático. La red bancaria (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, México) fue utilizada para captar los pagos de las obligaciones tributarias, sustituyendo y complementando las cajas recaudadoras de la propia administración.

Pero los recursos para combatir la evasión y el esfuerzo por aumentar el cumplimiento de los contribuyentes no quedó reducido a lo anterior. La administración tributaria se entrelazó con el

diseño tributario para facilitar la labor de la primera. Se eliminaron así tributos de bajo rendimiento -el caso de los impuestos a los capitales, patrimonio neto, ganancias eventuales y la reducción del número de impuestos al consumo es ilustrativo del punto-, lo cual contribuyó a la simplificación de los sistemas²⁷. Ciertas soluciones en materia de pagos a cuenta pueden ser consideradas también como instrumentos orientados al objetivo del control. En la administración del IVA se aplicaron también esquemas de liquidación especial, con requisitos más simple de registro y contabilización, para alcanzar a los pequeños contribuyentes (regímenes de retención y percepción). Por último, también se reformaron los códigos tributarios (Argentina, Colombia, México) para dotar de mayor autonomía a los organismos de control impositivo y se operaron cambios en la legislación penal-tributaria.

Otálora Urquizu, C. Reforma Tributaria (El Caso Boliviano). Trabajo presentado al 4to. Seminario de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste. Santiago de Chile. Enero 1992.

Rodríguez-Arana Zumaya, A. La Política Fiscal en México, 1980-1992. Análisis de las Reformas Tributarias. Trabajo presentado al 4to. Seminario de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste. Santiago de Chile. Enero 1992.

INTAL (1981). Revista Integración Latinoamericana: El Financiamiento de la Seguridad Social Mediante el IVA, No. 63. Noviembre.

Gnazzo, E. El Papel de la Administración Tributaria en Los Procesos de Reforma Tributaria. Trabajo presentado al 4to. Seminario de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste. Santiago de Chile. Enero 1992.

Musgrave, R. y Musgrave, P. Public Finance in Theory and Practice, McGraw Hill, 1984, 4ta. Edición.

Stiglitz, J. Economics of the Public Sector. W. Norton & Co. 1988, 2da. Edición.

Gandhi, V. Tax Structure for Supply-Side Economics in Developing Countries. DM/85/1. FAD. International Monetary Fund.

²⁷/ Pese a los avances apuntados, los países cuentan con amplio margen para avanzar en la reducción de impuestos que encarecen la administración y dificultan la fiscalización de los tributos de mayor rendimiento.

Marfán, M (1984). Una Evaluación de la Nueva Reforma Tributaria. Colección Estudios CIEPLAN No. 13, Junio, pp.27-52

Thrisk, W. (1991). Lessons From Tax Reform. An Overview. World Bank. Country Economics Department. Working Paper Series 571. January.

CUADRO 2
MEXICO : PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989(a)
Indice, base 1980=100										
PBI a precios de mercado	100.0	108.8	108.1	103.6	107.3	110.1	106.0	107.7	109.2	112.3
Tipo de cambio real	100.0	84.2	115.2	125.4	102.9	99.1	144.6	157.5	130.1	118.4
Precio del petróleo mex.	100.0	106.4	92.0	84.9	86.2	81.7	37.9	51.4	39.2	49.2
Term.intercambio	100.0	97.5	84.9	78.3	76.0	71.9	51.9	57.2	51.8	53.8
T.Int.ajustado p/tasa interes	100.0	101.7	75.5	62.1	52.7	56.3	41.0	52.9	47.6	46.2
Porcentajes										
Consumo privado/PBI	65.1	64.4	61.6	60.9	63.1	64.5	68.1	65.1	68.5	n.d.
Consumo público/PBI	10.0	10.7	10.5	8.8	9.2	9.3	9.1	8.5	8.4	n.d.
Inversión fij.brut.priv./PBI	14.1	14.3	12.3	11.0	11.3	12.5	12.9	13.1	14.2	n.d.
Inversión fij.brut.publ./PBI	10.7	112.1	10.2	6.6	6.6	6.6	6.5	5.3	4.9	n.d.
Tasa int.domest.(prom.anual)	22.5	30.8	45.8	59.2	49.5	63.4	88.6	103.1	62.0	44.7
Déficit del s.p./PBI										
Financiero	7.51	14.14	16.87	8.62	8.50	9.57	16.03	16.02	12.31	5.76
Consolidado	7.99	12.58	13.86	11.22	9.20	10.50	19.96	21.85	11.51	4.57
Consolidado Operacional	6.07	10.12	5.98	1.88	0.89	1.76	5.32	0.18	3.03	0.78
Tasas de Crecimiento										
Producto Interno Bruto	8.3	8.8	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.7	1.6	1.4	2.9
PBI por habitante	5.4	6.3	-2.9	-6.3	1.4	0.4	-5.8	-0.4	-0.5	1.0
Precios al consumidor diciembre-diciembre	29.8	28.7	98.9	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7
Salario mínimo (dic.-dic.)	17.5	20.2	73.8	44.2	56.7	54.0	102.6	145.0	31.9	24.9
Millones de dólares										
Balanza comercial	-542.3	-448.2	1306.7	1189.1	731.4	826.7	4598.6	8433.3	1666.9	-644.8
Exportación de crudo	303.0	400.8	544.7	560.0	558.0	527.9	470.3	491.0	478.3	466.4
Saldo de la cuenta corriente	-10740	-16052	-6221	5418	4238	1237	-1672	3966	-2443	-5449

Fuente: Urzua (1990), p. 27.
(a) Cifras preliminares

C U A D R O 3

MEXICO : SECTOR PUBLICO. 1980 - 1990
- en % del PBI -

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total Recursos	25.5	25.3	27.8	31.6	31.3	30.4	29.3	29.6	29.2	27.8	28.4
Petroleros	7.8	7.7	11.1	16.0	15.1	13.3	11.3	12.0	9.9	8.9	9.2
Exportaciones	5.2	5.3	8.3	10.8	9.4	8.1	4.9	6.0	3.4	3.3	n.d.
Otros	2.6	2.4	2.8	5.2	5.7	5.2	6.4	6.0	6.5	5.6	n.d.
No petroleros	17.7	17.6	16.7	15.6	16.2	17.1	18.0	17.6	19.3	18.9	19.2
Sector paraestatal	6.5	6.5	6.9	6.2	7.2	7.8	8.1	7.9	7.9	6.9	6.9
Gov. Federal	11.2	11.1	9.8	9.4	9.1	9.3	9.9	9.7	11.4	12.0	12.3
Tributarios	10.4	10.2	8.7	8.4	8.3	8.4	8.9	8.6	9.6	9.8	10.4
No tribut.	0.8	0.9	1.1	1.0	0.8	0.9	1.0	1.1	1.8	2.2	1.9
Total Erogaciones	31.1	37.1	41.8	38.9	37.7	37.4	42.8	43.7	38.1	32.7	31.2
Programaticas	23.9	28.0	25.5	21.9	20.7	21.6	22.6	20.6	17.9	16.5	17.6
Personal	6.6	6.9	7.5	6.2	6.2	6.2	6.1	6.0	5.3	5.2	5.1
Transf. netas	4.5	5.4	3.9	3.9	2.7	3.0	3.1	3.1	2.4	2.6	3.0
Capital	6.9	7.8	6.7	4.5	4.2	3.8	3.8	3.7	3.0	3.0	3.6
Otros	5.9	7.9	7.4	7.3	7.6	8.6	9.6	7.8	7.2	5.7	5.9
No programaticas	7.2	9.1	16.3	17.0	17.0	15.8	20.2	23.1	20.2	16.2	13.6
Intereses	3.2	4.6	11.8	12.6	12.4	11.7	16.9	19.9	16.8	12.9	10.1
Gov. Federal	1.7	2.8	9.1	9.1	8.7	8.9	14.1	17.9	15.3	11.5	8.9
S. paraestatal	1.5	1.8	2.7	3.5	3.7	2.8	2.8	2.0	1.5	1.4	1.2
Partic. a Estados	2.8	2.9	2.7	3.0	3.0	2.8	2.7	2.8	2.9	2.9	3.1
Adefas	1.2	1.6	1.8	1.4	1.5	1.3	0.6	0.4	0.5	0.4	0.4
Def. presupuestario	5.6	11.9	14.1	7.3	6.4	7.1	13.4	14.2	9.0	4.8	2.8
Def. extra presup.	0.9	1.1	1.6	0.8	0.7	0.9	1.0	0.2	0.1	0.1	0.2
Dif. c/fuentes financ.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.7	1.5	0.0	0.4
Def. economico	6.5	13.0	15.6	8.1	7.1	8.0	14.8	15.0	10.7	4.9	3.3
Intermed. financiera	1.0	1.1	1.3	0.5	1.4	1.5	1.1	1.0	1.6	0.6	1.0
Necesidad de financiamiento	7.5	14.1	16.9	8.6	8.5	9.6	16.0	16.1	12.3	5.6	4.3
Resultado econ.primario	-3.0	-8.0	-3.5	4.8	5.5	3.9	2.8	5.1	7.6	8.3	7.5
Def. operacional	3.6	10.0	5.5	-0.4	0.3	0.8	2.4	-1.8	3.5	1.6	-2.3

FUENTE : Ortiz y Noriega (1991), Tabla 1.

CUADRO 5

MEXICO : RECURSOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL
- en % del PBI -

	Impuestos Directos	Impuestos Imp. al Com. S/Imp.	Ext. S/Exp.	Indirectos Otros (b)	Total Impuestos	Total Impuestos	Contrib. Seguridad Social	TOTAL PRESION FISCAL
1940	0.8	1.3	0.9	3.4	5.6	6.4	n.d.	6.4
1945	1.5	0.8	1.0	2.7	4.5	6.0	0.3	6.3
1950	1.9	1.1	1.3	3.1	5.5	7.4	0.5	7.9
1955	2.3	1.1	1.8	2.5	5.4	7.7	0.6	8.3
1960	2.3	1.2	0.7	2.2	4.1	6.4	1.1	7.5
1965	2.3	1.3	0.4	2.5	4.2	6.5	1.8	8.3
1970	3.5	1.4	0.2	3.0	4.6	8.1	1.8	9.9
1971	3.4	1.2	0.2	3.2	4.6	8.0	2.0	10.0
1972	3.7	1.2	0.2	3.2	4.6	8.3	2.4	10.7
1973	3.8	0.9	0.1	4.0	5.0	8.8	2.5	11.3
1974	4.0	1.0	0.2	4.1	5.3	9.3	2.7	12.0
1975	4.4	0.9	0.1	5.4	6.4	10.8	2.9	13.7
1976	4.8	0.9	0.2	4.1	5.2	10.0	3.0	13.0
1977	5.1	0.6	0.3	5.6	6.5	11.6	3.4	15.0
1978	5.7	0.6	0.1	5.6	6.3	12.0	3.3	15.3
1979	5.6	0.9	0.1	6.1	7.1	12.7	3.5	16.2
1980	5.8	1.0	0.0	8.2	9.2	15.0	3.3	18.3
1981	5.8	1.1	0.0	8.0	9.1	14.9	3.2	18.1
1982	4.9	0.9	0.0	9.2	10.1	15.0	3.4	18.4
1983	4.2	0.5	0.0	12.6	13.1	17.3	2.8	20.1
1984	4.2	0.5	0.0	11.7	12.3	16.5	2.6	19.1
1985	4.1	0.6	0.0	11.6	12.2	16.3	2.8	19.1
1986	4.3	0.7	0.0	9.7	10.4	14.8	2.7	17.5
1987	3.9	0.7	0.0	10.6	11.3	15.3	2.5	17.8
1988 (a)	4.8	0.4	0.0	13.2	13.6	18.5	2.6	21.1

FUENTE : Banco de Mexico, reproducido en Gil Diaz (1989), p. 255.

(a) Estimado

(b) Incluye impuestos sobre fuel, tabaco, alcohol, telefonos, produccion y servicios. Hasta 1979 incluye impuesto sobre ingresos mercantiles y, desde 1980 el IVA, sobre recursos naturales y otros.

C U A D R O 6

MEXICO : INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
- en % del PBI -

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989(a)
INGRESOS TOTALES	15.30	15.26	15.64	17.79	16.88	16.86	16.01	17.04	16.55	18.63
Sector petrolero	4.10	4.22	5.89	8.37	7.84	7.59	6.13	7.38	5.79	5.80
Impuestos PEMEX	3.66	3.82	4.67	6.55	5.79	4.87	2.81	3.78	2.42	2.62
Extraordinario PEMEX	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.91	0.95	1.48	0.98	1.02
IVA Neto PEMEX	0.05	0.06	0.04	0.28	0.52	0.37	0.47	0.44	0.55	0.54
IEPS Gasolina	0.38	0.31	1.18	1.55	1.53	1.43	1.89	1.69	1.84	1.62
Sector no petrolero	11.20	11.05	9.75	9.42	9.04	9.27	9.88	9.66	10.76	12.83
Tributarios	10.42	10.16	8.65	8.39	8.26	8.40	8.91	8.59	9.56	10.53
Renta	5.52	5.53	4.74	4.06	4.12	4.06	4.25	3.96	4.92	5.51
P.Fisicas	2.33	2.48	2.54	1.95	1.92	1.91	1.97	1.89	2.14	2.50
Soc.merc. (b)	2.75	2.61	1.73	1.49	1.63	1.59	1.74	1.64	2.31	2.60
Otros	0.44	0.44	0.47	0.62	0.57	0.55	0.54	0.43	0.48	0.41
IVA	2.63	2.53	2.18	2.75	2.68	2.75	2.68	2.80	2.99	3.00
Interno	1.96	1.81	1.64	2.29	2.13	2.07	1.89	2.02	2.06	1.88
Externo	0.67	0.72	0.54	0.46	0.55	0.68	0.80	0.79	0.93	1.11
Prod.y Serv.	0.69	0.68	0.63	0.85	0.72	0.73	0.87	0.82	0.91	0.94
Erogaciones	0.12	0.13	0.12	0.10	0.10	0.10	0.11	0.10	0.12	0.12
Com.Exterior	1.03	1.09	0.86	0.48	0.49	0.65	0.86	0.77	0.45	0.78
Import.	0.99	1.09	0.84	0.46	0.48	0.64	0.80	0.76	0.44	0.76
Export.	0.04	0.00	0.02	0.02	0.01	0.01	0.06	0.01	0.01	0.02
Otros	0.43	0.20	0.13	0.15	0.16	0.12	0.13	0.13	0.18	0.18
No tributarios	0.78	0.89	1.09	1.02	0.78	0.87	0.97	1.08	1.20	2.30
Derechos	0.38	0.31	0.29	0.37	0.42	0.50	0.49	0.51	0.61	0.48
Productos	0.18	0.34	0.24	0.28	0.15	0.06	0.05	0.07	0.08	0.09
Aprovechamientos	0.16	0.17	0.46	0.24	0.10	0.20	0.24	0.34	0.35	1.54
Otros	0.06	0.07	0.10	0.13	0.12	0.11	0.19	0.15	0.16	0.18

FUENTE : Urzúa (1990), p. 13.

(a) Cifras provisionarias.

(b) Incluye en 1989 el imp. al activo de empresas.

CAPITULO VIII

NIVEL Y ESTRUCTURA DE LA CARGA TRIBUTARIA

1. Introducción.

En el capítulo anterior se han resumido las principales reformas tributarias ensayadas por los países, y también se han analizado los temas que concentraron la atención de las mismas. Resulta claro a través de aquella revisión que el diseño de los impuestos y las funciones que éstos desempeñan dentro del sistema tributario, se han modificado apreciablemente en el curso de la década. En el curso del análisis referido no se tomó en cuenta, sin embargo, las diferencias que presentan los sistemas tributarios de los países en cuestión respecto del nivel y composición de la carga tributaria. El propósito de este capítulo es incursionar en este terreno. La tarea no apunta a aislar determinantes únicos, de carácter monocausal, sobre por qué difieren los niveles de presión tributaria y cuáles son las razones que explican las diferentes estructuras impositivas de los países. En rigor, como se encuentra en la literatura sobre el tema, los factores que influyen sobre las variables mencionadas son de compleja interacción. Los aspectos económicos ejercen su importancia, pero la constitución y características de los sistemas tributarios están también fuertemente teñidos por la historia institucional y política de los países. Los datos de la magnitud y estructura de la carga tributaria de los países encierran así una amplia gama de factores, y la tarea de establecer relaciones causales que derivan sólo de variables económicas es excesivamente parcial. Tomando nota de estas limitaciones, creemos factible, sin embargo, observar y comparar los atributos indicados -nivel y composición de la carga tributaria- con la finalidad de identificar las principales diferencias que se observan al comparar los sistemas tributarios de los países comprendidos en este estudio. En síntesis, el objetivo del análisis que sigue es una caracterización de estos sistemas, y la misma está construida a través de lectura de los datos de la carga tributaria y su correspondiente estructura. Esta labor ayudará a la descripción de los sistemas tributarios, y aportará datos complementarios a los que se observaron en los estudios de caso en la primera parte del estudio. No pretendemos, sin embargo, agotar con ello una explicación integral del problema.

Según se puede observar en el material presentado en los estudios de caso, la heterogeneidad en la cobertura de los datos de recaudación tributaria es considerable. Y es obvio que al ensayar el examen comparativo de distintos sistemas es necesario salvar este escollo. Con el propósito de resolver esta dificultad, en este capítulo se trabaja con dos bases de datos que, por cierto, no resultan coincidentes. En primer lugar, se utiliza la información estadística producida por el Fondo Monetario Internacional, que sigue la presentación y metodología recomendada por el Manual de

Finanzas Públicas publicado por esta institución (FMI, 1986) ²⁸. Con esta fuente, según se explica en las dos secciones siguientes, se analizan datos de corte transversal para principios de la década. En segundo término, en el resto del capítulo, se analiza la evolución y composición de la carga tributaria durante los ochenta, pero utilizando el material cuantitativo que se recopiló en los estudios de caso.

2. Nivel de la Carga Tributaria Real.

Con el propósito de estudiar y comparar los distintos niveles de carga tributaria que poseen los países incluidos en este estudio, se ha juzgado conveniente referir el comportamiento de los mismos a una muestra más amplia. Utilizaremos para ello la información contenida en Tanzi (1987), donde se examinan las características principales de los sistemas tributarios en 86 países en desarrollo. La conveniencia de referir el análisis al trabajo citado radica en tres razones. Primero, la información elaborada por Tanzi corresponde a la recopilada por el FMI con lo cual está asegurada la homogeneidad de la fuente; segundo, el punto de observación se ubica al principio de la década del ochenta; tercero, si bien con un universo diferente, el interés del mencionado trabajo está centrado asimismo en derivar conclusiones respecto del nivel y estructura de la carga tributaria en países en desarrollo.

Quizás la manera más sencilla de construir una explicación acerca de las diferencias que poseen los países en sus respectivos niveles de presión tributaria es a través de su relación con el nivel de ingreso per cápita. La vinculación entre ambas variables apunta a la hipótesis que la presión tributaria y el ingreso están positivamente asociados. Esta idea tiene, como es sabido, cierta tradición en las finanzas públicas. Del lado de los gastos estatales, varios autores han sostenido que el crecimiento de las actividades gubernamentales, y por tanto del presupuesto público, tienden a incrementarse conforme aumenta el nivel de desarrollo de un país. Se sostiene así que el mayor grado de urbanización, el peso creciente de la industria y los servicios en la actividad económica, y las propias funciones de regulación macroeconómica que ejerce la política fiscal, requieren de mayores y más complejos servicios prestados por el estado. La expansión del gasto trae

²⁸/ En el Anexo Estadístico se presenta la información tributaria de los seis países del estudio. Esta comprende el período que se extiende entre fines de los años setenta y los últimos datos disponibles para la década del ochenta. Los cuadros siguen los criterios del Manual de Finanzas Públicas del FMI. La base de datos fue proporcionada por la Oficina de Estadística de la CEPAL. La elaboración hecha sobre los datos primarios se explica en el Apéndice Metodológico.

aparejada, en consecuencia, la necesidad de financiar estas actividades a través de los impuestos. Por cierto, esta noción no pretende más que reflejar tendencias de muy largo plazo, y reconoce explícitamente que no hay una única manera de resolver la división del trabajo entre el mercado y estado. Como se dijo arriba, y como lo revelan los números que más abajo se comentan, los factores institucionales ejercen una importancia equivalente. En cualquier caso, si se trata de resumir en un sólo indicador económico que capture, no obstante de manera precaria y general, las diferencias entre los sistemas tributarios, la variable más adecuada es el ingreso nacional (expresado en términos per cápita para facilitar las comparaciones).

La información básica que se utilizará para el análisis de la carga tributaria se presenta en los cuadros 1, 3 y 5. El cuadro 1 exhibe los datos de presión tributaria totales y por tipo de impuesto según los criterios que habitualmente emplea el Manual de Finanzas Públicas. Siguiendo lo enunciado en el párrafo anterior, los países latinoamericanos están ordenados conforme su nivel de ingreso per cápita. El Cuadro 3 agrega los datos referidos a cada uno de los grupos que componen la muestra de 86 países en desarrollo utilizada por Tanzi²⁹. Cabe aclarar que los datos de recaudación son promedios trienales, y los valores están centrados alrededor de 1980. Los impuestos corresponden al gobierno general: central, estatal y local, con excepción del caso de Bolivia que se circunscriben al gobierno central. En cuanto a los datos del PBI per capita, éstos corresponden a 1981 y se hallan expresados en dólares estadounidenses. El criterio utilizado por Tanzi consistió, como se dijo, en agrupar a los países en cuatro tramos según el nivel de ingreso per cápita. Los tramos y número de países encontrados fueron los siguientes: menos de 350 us\$ (22 países); 350-849 us\$ (21 países); 850-1699 us\$ (22 países); más de 1700 us\$ (21 países). El ingreso promedio de toda la muestra es de 1330 us\$ y la mediana se ubica alrededor de 850 us\$. El ingreso per cápita promedio de los países latinoamericanos es superior al promedio general: 1797 us\$. Ninguno de los 6 países latinoamericanos aquí tomados resultó ubicado en el primer tramo, y sólo Bolivia se encuentra en el segundo tramo.

Una simple observación de los datos del cuadro 1 indica que existe, en principio, una asociación positiva entre nivel de ingreso y presión tributaria. Sin embargo, Costa Rica y México no se adecúan exactamente al ránking. En el caso de Costa Rica, cabe señalar que el coeficiente de tributación que registra en el cuadro está influido por la importancia relativa que adquieren en este

²⁹/ La muestra de 86 países incluye a los 6 países latinoamericanos. No obstante, en lo que sigue nos habremos de referir a los datos promedios que arroja uno y otro conjunto, comparando la situación de los países latinoamericanos con la referida al grupo de países en desarrollo.

país los ingresos del sistema de seguridad social, que aparecen como los más altos que se verifican en la región. Más adelante, cuando se comparen sólo los ingresos del gobierno central (excluyendo por tanto la recaudación de la Seguridad Social), la situación relativa de Costa Rica en este conjunto será diferente de la que traduce la información del cuadro 1.

Reviste mayor interés la comparación de los países latinoamericanos en el conjunto de la muestra de 86 países (cuadro 3). Contrastan, en primer lugar, los datos totales: los países latinoamericanos poseen un nivel de carga tributaria inferior (casi 1.5% del PBI) al resto de la muestra, no obstante que el PBI per cápita de los seis países es superior (35.1%) al promedio de los 86 países. Si se considera que los seis países son representativos de la región, la conclusión sería que América Latina tenía, a comienzos de los ochenta, un patrón de baja tributación en relación con lo que se observa en el resto de los países en desarrollo. (Posteriormente haremos una referencia a la distancia relativa, esto es, tomando en cuenta las diferencias en los ingresos per cápita.) Si se atiende a lo que ocurre en cada tramo de ingreso, la situación podría resumirse de la manera siguiente. Todos los países, con excepción de Chile, se encuentran por debajo del promedio de carga tributaria del grupo respectivo. Y los países que aparecen con mayor distancia relativa respecto de su grupo son Bolivia, Colombia y México. Los tres casos merecen un comentario. Los datos para Bolivia no son representativos en razón que, como se advirtió arriba, aquéllos poseen una cobertura diferente. De hecho, en la muestra que incluye a los 86 países, Bolivia aparece con una carga tributaria mínima, después de Uganda y Ghana. No obstante, si se toman los datos anteriores en relación a lo que se discutió en el estudio de caso de la primera parte del estudio, resulta claro que Bolivia era el país de menor carga tributaria a principios de la década. Por otro lado, el promedio de carga tributaria que arroja la muestra de Tanzi para el segundo tramo, donde se encuentra Bolivia, es de un valor relativamente elevado (obsérvese el promedio general). Colombia, a su vez, también detenta una presión tributaria baja, tanto en niveles absolutos como en relación a los países ubicados en el mismo tramo de ingreso. Una razón que influye sobre los datos observados en el caso de Colombia es la conformación institucional de su sector público, de organización unitaria, con una concentración importante de funciones sobre el gobierno central, y un sistema que no ha favorecido tradicionalmente la tributación a nivel local y departamental. Precisamente, estas tendencias han sido motivo de cambios continuos desde 1986, pero que se aceleraron recientemente después de la sanción de la nueva Constitución en 1991. No obstante lo anterior, sería erróneo asimilar unívocamente el nivel de la carga tributaria con la organización institucional. Chile, que responde también al mismo esquema fiscal, es el país con mayor presión tributaria de la muestra. Las características singulares del sistema tributario chileno se expresan también así en sus dimensiones cuantitativas, y ratifica las elementos que se

apuntaron al analizar el caso. Finalmente, en el caso de México, parece pesar, como se explicó en el capítulo respectivo, una tradición de sector público reducido en cuanto al tamaño y cobertura de sus actividades, aunque con una fuerte presencia de las instituciones del estado.

Finalmente, un camino alternativo que facilita observar de manera sintética varios de los puntos ya anotados es a través de la aplicación del ejercicio de regresión utilizando la ecuación estimada por Tanzi para la totalidad de la muestra. El propósito del ejercicio consiste en estimar una función que tiene como variable independiente al logaritmo del ingreso per cápita y como variable independiente el nivel de la carga tributaria³⁰. Los resultados se presentan en el cuadro 5. Los datos dan cuenta que la brecha entre los coeficientes observados y estimados de carga tributaria del total de los 6 países latinoamericanos excede los 4 puntos porcentuales del PBI. No obstante que este número no es independiente de las debilidades que posee la estimación, refuerza el cuadro que se señalaba al principio, donde los países de la región, a excepción de Chile, aparecen con coeficientes bajos de tributación aun cuando se los compare con otras economías en desarrollo y con niveles de ingreso promedio relativamente inferiores.

3. Composición de la Carga Tributaria.

a) Tributación Directa e Indirecta.

Utilizando la misma fuente de la sección anterior, desplazaremos ahora la atención hacia la estructura del sistema tributario por tipo de impuesto. Es útil comenzar este análisis a través de la comparación de los valores del promedio de una (6 países latinoamericanos) y otra muestra (86 países), que se leen en los cuadros 2 y 4 respectivamente.

La estructura tributaria de los países latinoamericanos tiene diferencias pronunciadas respecto del otro grupo. Aproximando los datos del cuadro 4, podría afirmarse que los países en desarrollo responden a un patrón donde los impuestos a los ingresos, al consumo, y al comercio exterior representan, cada uno, un 30% del total. Los datos para los países latinoamericanos son diferentes: ingresos 21.4%, comercio exterior 14.3%, seguridad social 16.4%, y los impuestos al consumo representan 40.7%. Comparando de manera esquemática ambas estructuras, el cuadro que arrojan los países de América Latina indicaría que aquí los impuestos a los ingresos han cedido lugar a los impuestos al consumo. De otro lado, la región

³⁰/ La ecuación arroja el siguiente resultado:

$$\text{Ingr. Trib. Total/PBI} = -4.8586 + 3.3792 \ln (\text{PBI per cápita})$$

estadístico t (1.19) (5.61)

(R² = 0.264; los valores de t son significativos al nivel de 1%)

aparece con recaudaciones proporcionalmente menores sobre el comercio exterior que reflejarían menores niveles de apertura al comercio exterior. Y finalmente, como los ingresos correspondientes a la seguridad social representan una fracción más alta dentro del total en América Latina, los países de la región exhibirían una cobertura mayor de la seguridad social (en población y tipo de beneficios)³¹.

Los números que hemos citado, y particularmente las diferencias en materia de tributación a la renta y al consumo, tienden a sugerir que los países latinoamericanos tendrían un sesgo hacia la tributación indirecta. Sin embargo, si se considera los impuestos a la seguridad social, cuya base suele estar dada por gravámenes a la nómina salarial, como rubros que componen la tributación directa, el sesgo que hemos mencionado desaparece y la estructura tributaria de los países de la región, en cuanto al peso de la tributación directa, no arroja prácticamente diferencias con la que se observa en otros países en desarrollo. Contrasta, sin embargo, la menor proporción de los impuestos sobre el comercio exterior que poseen los países latinoamericanos respecto del resto. Creemos que ambas apreciaciones sobre la estructura tributaria de los seis países latinoamericanos estudiados en su comparación con otros países de similar nivel de desarrollo -esto es, similar participación de los impuestos directos, pero con recaudaciones proporcionalmente inferiores sobre el comercio-, tienen una importancia equivalente a lo señalado en la sección anterior en materia de niveles de presión impositiva.

A propósito de lo anterior y la importancia relativa de la tributación directa, es interesante comparar los resultados indicados hasta aquí con el perfil de la carga tributaria de los países desarrollados. Para 1986, los países de la OECD, presentaban la estructura que se resume a continuación (en % del total):

Renta Personal	31.5
Renta de las Empresas	7.9
Generales al Consumo	15.5
Específicos al Consumo	12.8
Seguridad Social	24.2
Propiedad	4.9

(Fuente: OECD, Estadísticas Tributarias, 1988; datos citados por Kay 1990)³².

Observando ahora los tres grupos las diferencias que presentan las estructuras tributarias respectivas son apreciables. Los países

³¹/ En rigor, esta situación aparece confirmada cuando se observan los niveles de recaudación absoluta por este concepto entre uno y otro grupo de países.

³²/ En el cuadro que presenta Kay (1990, pág. 22) los parciales no suman el total.

de la OECD recaudaban casi el 63% en tributos de carga directa: la seguridad social es levemente inferior a un cuarto del total de los ingresos, mientras que la tributación sobre la renta aporta casi el 40% del total. En tanto, los conceptos equivalentes -renta y seguridad social- suman 36% y 38% para los 86 países y los 6 países latinoamericanos respectivamente. Para los países desarrollados, la tributación al consumo -sea a través del IVA o mediante impuestos específicos- no resultaba marcadamente diferente de la observada en el mundo de los países en desarrollo. Para éstos últimos, en cambio, las recaudaciones aduaneras revestían una importancia central dentro de la estructura impositiva. Luego, de la comparación entre los países de la OECD y los países en desarrollo, las mayores diferencias se presentan tanto en la elevada participación (para los primeros) de la tributación directa y la ausencia de impuestos sobre el comercio exterior.

(b) Los Capítulos Principales de la Estructura Tributaria.

Analizaremos ahora las particularidades de la estructura tributaria mediante la observación de sus capítulos principales y comenzando por los impuestos sobre la renta. Si bien anotábamos en el párrafo anterior que en los países de la OECD el impuesto a la renta representa casi 40% del total, sería equivocado sostener que la participación de este impuesto está claramente asociada con el ingreso per cápita. Los datos del cuadro 4, tanto los referidos al promedio de los grupos como los correspondientes a los países latinoamericanos, muestra una situación con mayores matices que el que exhibía la evolución de la carga tributaria total. En cualquier caso, nos interesa destacar aquí que Colombia y México aparecen como los países donde adquiere importancia la tributación sobre la renta. En cuanto a los niveles absolutos (ver cuadros 1 y 3), obsérvese que los países latinoamericanos registraban niveles más bajos de tributación sobre la renta (casi 2 puntos porcentuales del PBI) que el resto de los países en desarrollo. No es sencillo ensayar una explicación acerca del menor nivel absoluto y relativo del impuesto a la renta en el caso de los seis países latinoamericanos. Sin embargo, al observar sus componentes, se detecta que la tributación aportada por las empresas es significativamente menor al que se observa a otros países en desarrollo. Desde otro ángulo, volviendo la mirada sobre la situación de los países de la OECD y la que se registra en América Latina, cabe subrayar la enorme brecha entre la proporción aportada por los impuestos a la renta de las personas físicas en uno y otro caso. Este dato, como se ha señalado en la última sección del capítulo VII cuando se analizaron las reformas en el impuesto a la renta en los países latinoamericanos, introduce una calificación esencial en los argumentos que han servido de soporte teórico a las políticas de reforma tributaria. Llama así la atención que en forma demasiado frecuente el debate acerca de las direcciones a imprimir a los sistemas tributarios de la región, se ha conducido a través de nociones análogas a las discutidas en los países desarrollados, pero sin tomar debida cuenta de las diferencias sustanciales que existe entre una y otra estructura tributaria. Los datos sugieren

que las prioridades y magnitudes de problemas para la política tributaria tienen sólo analogías muy tenues.

En contraposición a las observaciones anteriores, donde la tributación sobre la renta exhibía patrones muy distintos dentro del conjunto de los seis países, éstos parecen asentar el fuerte de su estructura recaudatoria sobre los impuestos de base interna: IVA o ventas, tributos específicos al consumo y otros. Este aspecto ya lo hemos comentado arriba, cuando se compararon los promedios de la región con los promedios de los países en desarrollo. Las diferencias que revisten en este caso mayor interés son aquéllas que se refieren a la fragmentación o concentración de los impuestos al consumo. Se destaca así el caso de Chile; este impuesto aportaba más del 40% de la recaudación. Más aún, su nivel absoluto (alcanza casi al 11% del PBI), lo ubica en una posición singular: entre los 86 países en desarrollo tan sólo una decena alcanzan un nivel similar, con recaudaciones superiores al 10% del PBI. Volviendo al caso de los países latinoamericanos, se observa que el monto absoluto y relativo aportado por el IVA guarda similitudes entre sí y con los promedios de la muestra general. Esto revelaría que las combinaciones de tasa y base alcanzada por el impuesto son análogas, y brindan un claro indicio del elevado grado de generalización que logró el IVA en la economía chilena.

Debe señalarse, por otra parte, que la tributación al consumo estaba complementada de modo importante en los países latinoamericanos, por fuertes impuestos de carácter específico: alcohol, tabaco y, particularmente, los gravámenes a la gasolina y derivados del petróleo. En el cuadro 6 se presenta una apertura detallada de estos impuestos específicos al consumo. En casi todos los casos -la excepción es Costa Rica-, el centro de la atención recaudatoria parece haber estado puesto en los tributos sobre el petróleo. En Argentina, Bolivia, y Colombia la imposición sobre los combustibles superaba la mitad del total correspondiente a este grupo de impuestos. Si bien estos países disponen de producción local de crudo, aplican impuestos al consumo transfiriendo así parte de la renta petrolera al gobierno central³³. Para el caso argentino, por ejemplo, este impuesto adquirió en varios años de la década del ochenta una importancia central para el financiamiento del Tesoro Nacional. Este mecanismo fue posible en razón de que el

³³/ La forma que adopta la transferencia de recursos no es única. En el texto se comenta la aplicación de impuestos al consumo sobre los derivados comercializados internamente. Pero los países que cuentan con sector petrolero que comercializa el recurso internacionalmente -México, Bolivia- le aplica impuestos especiales al mismo: derechos de exportación o a las ganancias extraordinarias del recurso. De esta manera el gobierno central se apropia de la renta. Obsérvese el nivel relativamente bajo de México en el Cuadro 6 para los impuestos al consumo de derivados de petróleo, no obstante que es un país productor.

precio del crudo doméstico recibido por la empresa estatal se fijó por debajo del precio internacional, cubriendo apenas los costos de explotación interno pero sin márgenes de inversión adecuados³⁴. El Tesoro fijó altos impuestos partiendo de estos bajos precios de producción. De esta manera, la empresa estatal transfirió, bajo la forma de un impuesto al consumo, parte de la renta asociada a la explotación del recurso natural. La situación descrita contrasta con la de aquellos países donde, en razón de claras ventajas comparativas, la producción se comercializa a precios internacionales; tal el caso del cobre en Chile, o del petróleo en México.

Pasando ahora al capítulo de la recaudación aduanera, se observa un comportamiento diferente según corresponda a los derechos sobre exportaciones o tarifas sobre importaciones. En cuanto a las primeras, claramente de menor importancia, su aplicación se verifica en países exportadores de commodities, tal el caso del café en Colombia y las exportaciones tradicionales de Costa Rica (café, banano, carne, etc.), o también en el caso de países exportadores de recursos naturales que se valían de impuestos a la exportación: México. Aunque correctamente no reflejado en el cuadro 4, la excepción sería el caso de Argentina. Como hemos visto en el capítulo primero, los impuestos sobre la producción agropecuaria de exportación constituyeron ocasionalmente, y según la capacidad política para ejercer presión sobre los productores, una fuente de recursos para la Tesorería. Sin embargo, a principios de los ochenta, Argentina había eliminado prácticamente los derechos sobre la exportación, aunque serían implantados hacia 1982 cuando se agudiza la crisis fiscal y del sector externo.

Con respecto a las tarifas sobre las importaciones es notoria, como se ha visto arriba, la diferencia entre los países de la región respecto del grupo de países en desarrollo. En nivel absoluto (comparar cuadros 1 y 3), éstos últimos registran ingresos fiscales de esta fuente casi tres veces superiores al que disponen los países latinoamericanos. El cuadro 7 presenta ciertas relaciones de tributación sobre las importaciones que permite analizar el problema. En primer lugar, los coeficientes de importación resultan sustancialmente menores en el caso de los países latinoamericanos respecto de los que se observan en el promedio del tramo de ingreso donde se ubican. La excepción a la regla es, sin dudas, Costa Rica que, como se ha visto en el capítulo respectivo, responde al esquema típico de economía pequeña y abierta. De otra parte, los coeficientes de importación que se registran para los países latinoamericanos en ese período tienden a estar sesgados, presentando valores más altos. Recordemos que casi todos ellos aplicaban hacia principios de los ochenta,

³⁴/ La renta transferida sirvió, por cierto, para financiar inversiones de otros sectores, incluyendo el sector eléctrico.

políticas de anclaje cambiario que condujo a la apreciación de la moneda doméstica, que estimuló por tanto la demanda por importaciones. En otros términos, de computar los coeficientes de importación promedio de la década, los países latinoamericanos aparecerían con una economía aún más cerrada al comercio exterior. En segundo término, las alícuotas efectivas -la relación entre recaudación por derechos en relación al total de importaciones (ver la última columna del cuadro 7)- de los países latinoamericanos se asimilan a los promedios que se observan dentro de cada grupo. Ambas situaciones no parecen, en un primer análisis, consistentes entre sí: con una alícuota efectiva que no difiere mayormente de la que observa en los países en desarrollo, los países latinoamericanos exhiben un coeficiente de importaciones significativamente menor. La explicación tradicional que se teje alrededor del modelo de sustitución de importaciones no se asimila a los dos hechos referidos. Sin embargo, la respuesta debe buscarse, precisamente, en los instrumentos elegidos para llevar a cabo el proceso de industrialización en la región. A tal efecto, deben ser tomados en cuenta dos factores que actuaron de manera complementaria y que contribuyen a entender la aparente paradoja de bajos coeficientes de importaciones con tarifas efectivas relativamente similares a las que registran economías más abiertas. Por una parte, hay que computar que las políticas de protección a la industria se apoyaron en diversos instrumentos no arancelarios: cuotas, restricciones cuantitativas, racionamiento de divisas, mayores costos financieros para las importaciones, etc. Todas estas medidas constituyen una restricción a la entrada, adicionales a las tarifas y que beneficiaron al sector industrial, aunque el sector público no pudo apropiarse de estas rentas. Por otro lado, es necesario considerar el efecto asociado a la estructura arancelaria. Es sabido que las estrategias de sustitución se apoyaron en aranceles múltiples, de elevada dispersión y con altos niveles de protección efectiva, particularmente en la provisión de bienes finales. Como se observa, el sesgo que se imprimió a la protección local logró reducir la demanda de importaciones por unidad de producto final. Parece comprobarse así la noción que estas políticas, además del sesgo en el uso de recursos, implican una cesión de renta fiscal que no es despreciable. Como se ha visto en la comparación con otras economías en desarrollo, los países de América Latina intentaron cubrir la brecha través de los impuestos al consumo.

Aunque no es un capítulo que haya sido investigado en los estudios de las reformas analizadas en los diversos casos, el último comentario de esta sección está reservado a los impuestos con destino a la Seguridad Social³⁵ ³⁶. Ya se mencionó la mayor

³⁵/ Dentro del esquema metodológico del Anuario de Finanzas Públicas del FMI éste es el único de los capítulos tributarios que se designa por el destino y no por la base del gravamen. Sin embargo, como es sabido, la mayor parte de los países constituyen

importancia relativa de estos impuestos para los países de América Latina; el porcentaje supera el 16% mientras que el promedio de los países en desarrollo es menos de la mitad de esta cifra. Se mencionó también el valor excepcionalmente elevado de Costa Rica, que detentaría un sistema de seguro social que otorga un importante nivel de beneficios. Debe computarse, por un lado, que la extensión y cobertura de los sistemas de seguro social ha sido mayor donde el empleo formal y las formas de economía urbana son predominantes. Por otra parte, los países de la región asistieron a una universalización de los servicios de la seguridad social en forma relativamente temprana, hacia mediados de la década del cuarenta y cincuenta. Se trata por tanto, desde el punto de vista de la expansión horizontal, de sistemas de seguro social maduros que han integrado a la mayoría de la población. Por las mismas razones, los flujos superavitarios que generó la seguridad social en el período de ampliación de beneficios se han revertido. En varios de los seis países latinoamericanos analizados en este estudio, los ahorros generados durante el período de expansión no fueron utilizados como reserva técnica, en el sentido actuarial, de estos sistemas. Los fondos de la seguridad social fueron utilizados para la compra de bonos del Tesoro, financiando así los gastos del gobierno, pero sin retribuir adecuadamente el uso de estos recursos. En otros casos, la seguridad social se descapitalizó, a través de la inflación, generando subsidios hacia deudores públicos o privados. Varios de los países incluidos en este estudio, introdujeron reformas en sus sistemas de seguridad social. Los cambios más profundos se llevaron a cabo en Chile, donde se privatizaron los seguros de retiro y la cobertura de salud. En Argentina, como se explicó en el estudio de caso, la seguridad social ingresó en una etapa crítica a mediados de la década; desde entonces, la delicada posición financiera del sistema, ha implicado que las sucesivas modificaciones tributarias debieran contemplar de manera especial la forma de allegar recursos al seguro social.

Finalmente, corresponde señalar que los niveles de recaudación -expresados como porcentaje del PBI- traducen distintos esquemas institucionales de la seguridad social. Más allá de los factores de mediano plazo que operan en la configuración de los sistemas -tendencias demográficas, nivel y evolución de los salarios, edades de retiro y niveles de los aportes-, en la mayor parte de los países el seguro de salud y los fondos de pensión se hallan

los fondos de la seguridad social a través de aportes empresarios y contribuciones de los empleadores que adoptan la nómina salarial como base del impuesto. Por tanto, como se refirió a comienzos de la segunda sección del capítulo, es correcto considerar a éstos como impuestos de carácter directo o personal. Ello, por cierto, no califica la incidencia final de este impuesto al salario.

^{36/} Para mayores detalles sobre los sistemas de seguridad social en América Latina, véase Uthoff y Szalachman (1991).

integrados. Tal es el caso de Costa Rica y Colombia. La integración del sistema no implica necesariamente conexión financiera entre ambos. En otros, los impuestos a la seguridad social captan los ingresos con destino a las cajas de retiros y pensiones, mientras que los gastos de salud se atienden por separado (tal el caso de Argentina), a través de organizaciones que no tienen carácter público (las obras sociales).

3. La Evolución de la Carga Tributaria.

Como se había mencionado en la introducción de este capítulo, las dos secciones anteriores se concentraron en el análisis de datos de corte transversal de comienzos de la década del ochenta. En esta sección y la siguiente se ingresa en otro terreno: nos proponemos observar cuál ha sido la evolución de la carga tributaria en el período 1980/90, y haremos también algunas observaciones sobre la estructura de los impuestos y sus cambios durante este período. Con este propósito utilizaremos dos conjuntos de datos que tienen distinta fuente. A continuación se utiliza la información extractada del anuario de finanzas públicas del FMI³⁷, mientras que en los puntos siguientes se trabaja con datos elaborados a partir de los estudios de caso presentados en la primera parte.

(a) Los Resultados Según Datos del FMI.

La observación de la trayectoria que describe la carga tributaria en los seis países aquí analizados (Cuadro 8) tropieza con dos limitaciones de la información disponible. Como se advierte en el Cuadro 8, los datos no captan los registros correspondientes a 1990 y, más aún, el trienio correspondiente a los últimos años no es el mismo en los distintos países. Además, en los casos de Bolivia, Colombia y México, la carga tributaria se refiere sólo al gobierno central, mientras que para los otros países la definición corresponde a un universo más amplio: el gobierno general. Debe anotarse también que, donde fue posible (Bolivia, Costa Rica, Argentina y Chile), el dato correspondiente a los primeros años es igual al utilizado en los cuadros anteriores. En cualquier caso, las deficiencias de cobertura apuntadas deben tenerse presente en la interpretación de los comentarios que siguen.

La primera observación que cabe es respecto del nivel total de la carga tributaria y su variación entre comienzo y fin de período: los datos señalan que, con excepción de Chile, todos los países habrían registrado un incremento de la relación Impuestos/PBI. En particular, según esta información, se destacan los casos de Bolivia y Costa Rica con aumentos de 30% aproximadamente en la carga tributaria real. Si bien los datos que se utilizarán posteriormente tienden a ratificar lo que se observa en Bolivia, no

^{37/} En el apéndice se explica el procesamiento que se ha realizado en esta base de datos.

puede afirmarse lo mismo en el caso de Costa Rica donde los impuestos del gobierno central registrarían un aumento de sólo la mitad del valor aquí referido³⁸.

Las otras dos observaciones de interés se vinculan con la situación que se detecta en materia de los impuestos a la renta y la imposición al consumo. Con respecto a los primeros el cuadro señala una caída de niveles que alcanza a cinco de los seis países: la excepción se registra en Colombia, donde la reforma de 1986 habría revertido la declinante recaudación que se venía registrando en este impuesto³⁹. Si se observan los datos del promedio (simple) de los casos, la conclusión que sugieren las cifras es que la imposición al consumo compensó la caída en el impuesto a la renta. En efecto, las magnitudes, de signo inverso, son similares. Sin embargo, una lectura de lo ocurrido en cada uno de los casos señala un panorama algo diferente: el promedio está influido por el caso mexicano donde el incremento habría sido muy elevado. En rigor, tres países registran una caída de los impuestos al consumo: Argentina, Costa Rica y Chile. Las razones son distintas en cada uno de ellos. En Argentina, efectivamente, se operó un cambio de importancia en cuanto a la estructura del IVA. Mientras a comienzos de la década el país operaba con impuesto de base amplia, con pocas exclusiones, hacia 1987 -año donde está centrado el último trienio- se había reducido fuertemente la base. En Chile la diferencia obedecería a menores tasas, pero en Costa Rica los menores impuestos al consumo que registra el cuadro obedecerían a disminuciones en impuestos específicos. De hecho, la información aportada por el estudio de caso señala un aumento importante del impuesto a las ventas entre los extremos del período observado.

Con apoyo en los comentarios anteriores, aunque con la cautela que merece la interpretación de los datos, es posible derivar dos conclusiones principales. La primera, es que pese a las difíciles circunstancias de carácter macroeconómico que experimentaron en grado diverso los países, no puede constatarse un aumento significativo de la carga tributaria entre comienzo y fin de la década. El nivel promedio de 1988 de este indicador es 6.8% superior a 1981 y como, se dijo, este dato está influido por la situación que registra Costa Rica. Luego, parecería propio

³⁸/ Las diferencias de Costa Rica se localizan en dos impuestos: seguridad social, que no se incluye en la definición de gobierno central, y comercio exterior. Los datos de recaudación originados en el comercio exterior correspondientes al trienio 1987/89 compilados en el estudio de caso presentan una fuerte discrepancia (aproximadamente 2.3% del PBI más bajos) con los que recoge el anuario del FMI.

³⁹/ La información recogida en el estudio de caso ratifica esta observación.

considerar que los esfuerzos de las distintas reformas llevadas a cabo en estos años apuntaron principalmente a sostener y recuperar niveles de carga tributaria que, en razón de los desequilibrios macroeconómicos, se habría visto negativamente afectados. De hecho, la recaudación de los gobiernos centrales, tal como se observará en el punto siguiente, presentó en la mayor parte de los casos oscilaciones de importancia. Por tanto, cabría considerar que las reformas constituyeron intentos destinados a preservar los niveles de carga tributaria que se registraban antes de los episodios de crisis externa y fiscal que disparó el proceso de endeudamiento.

En cuanto al sesgo resultante en materia de tributación a la renta y al consumo, temas ambos que se discutieron en las últimas secciones del capítulo anterior, los datos aquí referidos tienden a confirmar lo señalado allí. En particular, las cifras muestran la declinación del impuesto a la renta. Luego, el balance de estos años indicaría que varios países de la región han ido abandonando paulatinamente las políticas de imposición sobre los ingresos. Y este abandono se produjo, según se vió en las secciones anteriores, sobre niveles de tributación sobre la renta que resultaban bajos (en términos absolutos y relativos) en comparación a lo que se observa en otros países en desarrollo. Las razones mencionadas en el capítulo VII sobre este tema han intentado construir una explicación de esta tendencia. No queda claro, sin embargo, que los impuestos al consumo hayan ejercido un papel compensatorio, recaudando a través de ellos la fracción que dejó vacante el impuesto sobre la renta. En rigor, la evidencia cuantitativa es menos clara al respecto: no se detecta un proceso de sustitución nítida entre ambas fuentes. De esta manera habría quizás una cierta asimetría entre los contenidos y orientaciones de las reformas y su resultado efectivo. Las primeras habrían sí concentrado esfuerzos en la ampliación y perfeccionamiento de los mecanismos de tributación al consumo, aunque es más difícil observar su traducción en términos de la evolución de estos impuestos a lo largo de la década.

(b) Los Recursos Tributarios del Gobierno Central.

Para complementar el análisis de la sección anterior observaremos ahora lo ocurrido con la evolución de la carga tributaria del gobierno central (Gráfico 1 y Cuadro 9 ⁴⁰). En esta definición, para ser consistente con la información elaborada en los estudios de caso y que constituye la fuente del material

⁴⁰/ La variación porcentual entre principio y fin de período que se consigna en el Cuadro 9 se refiere al nivel de la carga tributaria. Obsérvese que se trata de promedios bienales.

citado, se han excluido los recursos aportados por la seguridad social⁴¹.

Esta presentación de los datos tiende a corroborar lo ya visto, y tiene la ventaja de poner de manifiesto algunos elementos ausentes en la caracterización anterior. En primer lugar, queda claro la singular evolución de Bolivia: la aniquilación del sistema tributario del país durante el proceso hiperinflacionario y su posterior recuperación. La sola lectura del gráfico sugiere que la reforma tributaria de 1986 habría superado largamente los niveles de carga tributaria anteriores a la crisis. Esta interpretación contradice, en principio, la conclusión general que señalábamos en el punto anterior sobre la base de los datos del Cuadro 8 respecto de los efectos de las reformas sobre los niveles de carga tributaria. Sin embargo, es necesario recordar que en el curso del análisis realizado en la primera parte sobre Bolivia, se indicaba la excesiva dependencia que mantiene la estructura impositiva de los recursos aportados por la explotación de hidrocarburos. De esta manera, los datos reflejados en el gráfico suman la recaudación de aquella fuente y, por tanto, incrementan los valores totales. La presentación del FMI que vimos en la sección anterior, que trabaja con una imputación diferente de estos recursos, traduce por cierto un aumento importante entre principio y fin de período pero sin la espectacularidad de los datos comentados aquí.

En segundo término, se destaca el aumento de la carga tributaria en México y Costa Rica. En esto se corrobora lo observado en el Cuadro 8, pero las magnitudes son diferentes: en este caso, Costa Rica aparece con un incremento menor al que reflejaban los datos del FMI, y lo contrario ocurre en el caso de México. Respecto de Costa Rica ya se explicaron las razones de las discrepancias. En cuanto a México, la diferencia se originaría en el período de referencia registrado en uno y otro caso⁴².

Por último, Colombia y Chile son los casos de menor variación entre los extremos (aunque levemente negativa para Colombia), mientras que Argentina se anota con una franca declinación dentro del período. Respecto de Colombia y Chile las diferencias que se observan entre una y otra fuente de datos (ver Cuadros 8 y 9) no

⁴¹/ Como se sabe, el concepto de gobierno central según el Manual de Finanzas Públicas del FMI incluye los movimientos de fondos de la seguridad social. En el Cuadro 11 se comparan, con propósito meramente informativo, los datos que surgen de ambas fuentes -estudios de caso y FMI- para el mismo conjunto institucional y períodos similares. Se observa allí lo que se mencionó arriba respecto de la no coincidencia entre una y otra base de información.

⁴²/ Según se observa en el Gráfico 1, México experimentó en 1989 un aumento importante de la recaudación.

tienen otra explicación que la cobertura que se compila en la respectiva información. Aunque es útil señalar, en el caso chileno, la notable estabilidad de su evolución a lo largo de estos años. Esto no sólo se observa gráficamente, sino que el bajo desvío respecto del promedio (Cuadro 9) confirma también esta imagen. En cuanto a Argentina hay una razón económica de peso: esta medición incorpora los años 1989/90, a lo largo del cual no sólo se sucedieron varios episodios de hiperinflación, sino que a partir de 1990 comienza una nueva reforma del sistema impositivo que tendría como efecto inicial la pérdida de recursos para el gobierno central. Desde este punto de vista es interesante reparar que Argentina aparece como el país que habría experimentado una mayor debilidad de su sistema tributario a lo largo de este período. Hacia fines de la década Argentina se acercaba a los valores mínimos de la serie de estos diez años, con un nivel de carga tributaria análoga a 1983/84 que fue un período crítico para las finanzas públicas. En cierto sentido, y aunque los datos de carga tributaria constituyen un indicador parcial, éstos brindan una idea de la dificultad que significó para el sector público argentino acomodar los sucesivos desequilibrios que disparó el proceso de endeudamiento contraído a principios de la década.

Como síntesis de la evolución que reflejan los datos de carga tributaria a nivel de gobierno central, puede insistirse en una conclusión análoga a la que se discutió en el punto anterior. Si bien con fuente diferente, las cifras no señalan cambios de importancia en los niveles de carga tributaria entre comienzo y fin de la década del ochenta. Pero esto no puede ser interpretado en el sentido que el período se haya caracterizado por una evolución con ausencia de cambios en los niveles de la carga tributaria. Con la excepción de Chile, los países habrían experimentado fluctuaciones significativas en este indicador.

4. Estructura de la Carga Tributaria. Una Comparación entre Comienzos y Fin del Período.

La última sección de este capítulo está destinada a analizar aspectos de la estructura tributaria y su evolución. La información básica que habremos de comentar se consigna en el Cuadro 10 y el Gráfico 2. Antes de hacer referencia alguna a los datos es necesario efectuar dos aclaraciones respecto de la información. En primer lugar, la fuente es similar a la utilizada en el gráfico 1 y el Cuadro 9; es decir, proviene de los estudios de caso. La mayor disponibilidad de datos permitió incorporar datos más recientes para los últimos años de la década. En segundo término, la apertura en los distintos capítulos de la estructura tributaria es diferente de la habitual: esencialmente, se ha intentado aislar, toda vez que fue posible contar con el dato, los impuestos aportados por gravámenes sobre los recursos naturales. Estos no hacen distinción, sin embargo, respecto de la naturaleza del mismo: -i.e., si son aplicados en forma de derechos de exportación (Bolivia, México), una sobre tasa de impuesto a las ganancias (Chile) o, simplemente,

como una alícuota más del esquema de impuestos específicos (frecuentes en los subproductos del petróleo, Argentina). Pese a estas limitaciones, la identificación de esta fuente entendemos que resulta de interés, habida cuenta de la importancia que adquiere dentro de la estructura impositiva de algunos países.

Los datos señalan, de manera similar a lo comentado arriba en materia de niveles, la pérdida de participación del impuesto a la renta entre los extremos del período. Aunque las magnitudes son diferentes, esta caída se verifica en los cinco países para los cuales se dispone de la información pertinente. Estos cambios son similares a los que sugería la comparación de niveles que se observó en el Cuadro 8. Aquella información indicaría que también Bolivia, completando el conjunto de los seis países, debería ser considerado como un caso de participación declinante del impuesto a la renta. Cabría destacar asimismo el caso de Colombia, donde pese a los incrementos absolutos del impuesto a la renta éste registra, no obstante, una leve caída de su participación.

El otro aspecto de interés en materia de imposición sobre la renta es el cambio experimentado entre los seis países de muestra. Hacia principios de la década en cuatro de ellos -las excepciones son Argentina y Bolivia- el impuesto sobre la renta representaba fracciones superiores al 20%. Luego de las reformas, con el descenso que se observa en Chile y Costa Rica, solamente Colombia y México aparecen como los países que mantienen las mayores participaciones de este impuesto.

Pasando ahora a los impuestos generales al consumo, también se observan datos que tienden a confirmar lo dicho anteriormente, en el sentido que no hubo una sustitución perfecta entre renta y consumo en términos de su participación relativa. En Argentina y Chile cae la importancia del IVA; Colombia y México podrían ser considerados como casos de porcentajes prácticamente constantes, mientras que Costa Rica y Bolivia (aunque sin datos para este último) se anotarían como países donde subió la tributación con base a un impuesto generalizado al consumo. La conclusión es que para aquéllos cuatro primeros países, otras fuentes -tal como los gravámenes a los recursos naturales y los impuestos al comercio exterior- ocuparon el espacio vacante generado por la caída de los impuestos sobre la renta.

Finalmente, el Cuadro 10 refiere un indicador que podría denominarse de "concentración" del sistema impositivo (Tanzi, 1983), definido como la participación que resulta de la suma del impuesto a la renta e IVA (o general al consumo) en la recaudación total. No obstante que el concepto es distinto del utilizado por

otros autores, creemos que la medida citada reviste cierto interés⁴³. Esencialmente, ésta sugiere la capacidad de la política tributaria para enfrentar las necesidades de ajustar el nivel de recursos apelando a un número reducido de instrumentos impositivos que tienen base en la actividad económica doméstica. Un mayor nivel de concentración configura un mejor punto de partida a la hora de aplicar medidas tendientes a incrementar (o, aunque ha sido menos frecuente en este período, disminuir) los recursos. No sólo porque se reducen las disposiciones normativas que deben ser modificadas, sino también porque los efectos económicos, tanto desde el punto de vista del rendimiento fiscal como de sus consecuencias asignativas y distributivas, resultan más sencillos de evaluación. La transparencia de tal o cual orientación de política se ve también favorecida. En cierto sentido, el índice de concentración traduce la madurez relativa del sistema tributario para adaptarse y facilitar los cambios impuestos por las condiciones macroeconómicas. Utilizamos el término de madurez denotando con ello que el sistema tributario se asienta en unos pocas fuentes de recaudación cuya administración y regulación resultan conocidas.

De esta forma, el índice de concentración revelaría que Argentina y Bolivia presentan una situación relativamente más débil. Más aún, en el caso de Argentina se nota una involución respecto del panorama vigente hacia principios de la década, y que se explica por la pérdida recaudatoria del IVA. Asimismo, las múltiples reformas ensayadas en Argentina después de la crisis de 1982/3 se vinculan en parte con la dificultad por establecer una base de tributación amplia sobre IVA y renta, debilitado el primero por las exenciones de la promoción industrial, y el segundo por el régimen de quebrantos y los defectuosos ajustes por inflación. De ahí que la política tributaria haya debido buscar diferentes fuentes sustitutivas a lo largo de la década: los derechos de exportación, impuestos a las transacciones financieras (débitos bancarios), combustibles, etc. De manera similar, en el caso de Bolivia, con un sistema donde prácticamente ha desaparecido la tributación sobre la renta, pese a los esfuerzos realizados en el diseño de la política, no se observa que el IVA haya ganado una importancia equivalente a la que registran otros países.

Costa Rica, por su parte, aparece como un caso intermedio, pero donde se habría avanzado hacia una mayor concentración a través de la generalización del impuesto a las ventas. Es interesante comparar la situación de Costa Rica y Chile, ambas economías con mayor grado de apertura, pudiéndose observar así las

⁴³/ Tanzi sugiere que es conveniente considerar como impuestos diferentes al que resulta de un único gravamen pero que se aplica con tasas distintas (IVA); de manera similar, las distintas fuentes de renta (salarios, empresas, etc.) serían contabilizadas como fuentes diferentes. Este no es el criterio que se ha seguido en el texto.

diferentes trayectorias: Costa Rica, sigue dependiendo excesivamente de una numerosa cantidad de impuestos específicos al consumo, que obstaculizan la generalización del impuesto a las ventas. En Chile, no obstante que la disminución del impuesto a la renta ha traído aparejado un menor índice de concentración, la presencia del cobre y la imposición al comercio exterior operan como fuentes alternativas. De esta manera, Chile, con un esquema tributario más sólido que el resto, parecería que las opciones de política impositiva se conjugan mediante distintas combinaciones entre las tarifas sobre importaciones y el nivel de la alícuota del IVA. Por último, los casos de Colombia y México tendrían cierta similitud en el sentido que su índice de concentración reposa, como ya habíamos visto, en la importancia relativa del impuesto sobre la renta dentro de la estructura total.

Tanzi, V. (1983). *Tax Systems and Policy Objectives in Developing Countries: General Principles and Diagnostic Tests*. DM/83/78. Fiscal Affairs Department. IMF.

Tanzi, V. 1987. *Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries*, en Newbery D. & Stern N. eds., *The Theory of Taxation for Developing Countries*, IBRD Publication, Oxford University Press.

Kay, J. 1990. *Tax Policy: A Survey*, *The Economic Journal*, 100, (Marzo), pp. 18-75.

Uthoff, A., Szalachman, R., editores, 1991. *Sistemas De Pensiones en América Latina. Diagnóstico y Alternativas de Reforma*. Proyecto Regional de Políticas Financieras para el Desarrollo. CEPAL/PNUD.

C U A D R O 1
 RECURSOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO
 - en % del PBI -

Pais	Pais	año	GDP/hab	TOTAL	Sobre Total Indiv.	los Ingresos	Empr.	Otros	Total	S/bienes y serv. domest.	Otros	Total	Sobre comercio exterior	Segurid			
Bolivia	Bolivia	1980/82	600	6.30	1.12	0.67	0.42	0.02	2.64	0.34	2.18	0.12	2.18	1.80	0.04	0.34	n.d.
Colombia	Colombia	1979/81	1380	12.21	2.93	1.34	1.57	0.03	4.01	1.96	0.78	1.27	2.29	1.50	0.77	0.02	1.90
Costa Rica	Costa Rica	1978/80	1430	17.51	2.71	2.70	0.02	n.d.	5.61	1.64	3.62	0.35	3.57	2.11	1.46	n.d.	4.96
Mexico	Mexico	1978/80	2250	16.55	5.84	2.59	3.13	0.13	5.29	2.44	1.77	1.08	2.65	0.92	1.73	n.d.	2.42
Argentina	Argentina	1980/82	2560	19.88	2.82	0.04	0.01	2.77	8.77	2.60	3.66	2.51	1.85	1.26	0.34	0.25	3.35
Chile	Chile	1981/83	2560	24.79	5.44	3.11	2.30	0.03	13.26	10.88	1.70	0.68	1.36	1.36	n.d.	n.d.	3.28
6 PAISES	6 PAISES		1797	16.21	3.48	1.74	1.24	0.50	6.60	3.31	2.29	1.00	2.32	1.49	0.72	0.10	2.65

FUENTE: Tanzi (1987).

País	Propied Otros	
Bolivia	0.13	0.23
Colombia	0.30	0.78
Costa Rica	0.43	0.23
Mexico	0.27	0.07
Argentina	1.37	1.71
Chile	0.03	1.43
6 PAISES	0.42	0.74

C U A D R O 2
 RECURSOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO
 - en % del total -

Pais	año	GDP/hab	Sobre		Los		Ingresos		S/bienes y serv. domest.		Sobre comercio exterior		SeguridPropried		Otros			
			Total	Indiv.	Total	Indiv.	Empr.	Otros	Total	IVA/Vs.Espec.	Otros	Total	D.Imp.	D.Exp.		Otros	Social	
Bolivia	1980/82	600	100.0	17.75	10.70	6.73	0.32	41.92	5.40	34.61	1.91	34.61	28.58	0.64	5.40	n.d.	2.06	3.65
Colombia	1979/81	1380	100.0	24.01	10.94	12.82	0.25	32.84	16.05	6.39	10.40	18.75	12.28	6.31	0.16	15.56	2.46	6.39
Costa Rica	1978/80	1430	100.0	15.49	15.40	0.09	n.d.	32.04	9.37	20.67	2.00	20.39	12.05	8.34	n.d.	28.32	2.46	1.31
Mexico	1978/80	2250	100.0	35.31	15.63	18.89	0.79	31.96	14.74	10.69	6.53	16.01	5.56	10.45	n.d.	14.62	1.65	0.44
Argentina	1980/82	2560	100.0	14.19	0.20	0.05	13.94	44.12	13.08	18.41	12.63	9.31	6.34	1.71	1.26	16.85	6.91	8.62
Chile	1981/83	2560	100.0	21.94	12.54	9.28	0.12	53.48	43.88	6.86	2.74	5.49	5.49	n.d.	n.d.	13.23	0.11	5.76
6 PAISES		1797	100.0	21.46	10.74	7.65	3.06	40.70	20.42	14.10	6.18	14.29	9.20	4.46	0.63	16.36	2.60	4.58

FUENTE: Tanzi (1987).

C U A D R O 3
 RECURSOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO Y GRUPO DE PAIS
 - en % del PBI -

Pais	GDP/hab TOTAL	Sobre los ingresos		S/bienes y serv. domest.		Sobre comercio exterior		Seguridad Social		Otros							
		Total Indiv.	Empr.	Total IVA/Vs.	Otros	Total D.Imp.	D.Exp.	Otros	Propiedad Social								
350-849	548	17.50	5.50	2.15	2.97	0.23	4.14	1.43	2.24	0.60	6.62	5.92	0.58	0.12	0.49	0.30	0.47
Bolivia	600	6.30	1.12	0.67	0.42	0.02	2.64	0.34	2.18	0.12	2.18	1.80	0.04	0.34	n.d.	0.13	0.23
850-1699	1195	18.16	5.75	2.15	3.25	0.84	4.73	1.89	1.91	0.92	5.31	4.35	0.81	0.15	1.12	0.53	0.66
Colombia	1380	12.21	2.93	1.34	1.57	0.03	4.01	1.96	0.78	1.27	2.29	1.50	0.77	0.02	1.90	0.30	0.78
Costa Rica	1430	17.51	2.71	2.70	0.02	n.d.	5.61	1.64	3.62	0.35	3.57	2.11	1.46	n.d.	4.96	0.43	0.23
1700 o mas	3392	22.75	8.08	2.35	5.00	0.92	6.30	3.10	2.16	1.40	3.19	2.72	0.42	0.05	3.90	0.64	0.64
Mexico	2250	16.55	5.84	2.59	3.13	0.13	5.29	2.44	1.77	1.08	2.65	0.92	1.73	n.d.	2.42	0.27	0.07
Argentina	2560	19.88	2.82	0.04	0.01	2.77	8.77	2.60	3.66	2.51	1.85	1.26	0.34	0.25	3.35	1.37	1.71
Chile	2560	24.79	5.44	3.11	2.30	0.03	13.26	10.88	1.70	0.68	1.36	1.36	n.d.	n.d.	3.28	0.03	1.43
Total	1330	17.77	5.60	1.94	3.14	0.52	4.81	2.07	1.97	0.88	5.02	4.20	0.72	0.10	1.49	0.43	0.57

FUENTE: Tanzi (1987).

C U A D R O ⁴
 RECURSOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO Y GRUPO DE PAIS
 - en % del total -

Pais	GDP/hab TOTAL	Sobre los ingresos		S/bienes y serv. domest.		Sobre comercio exterior		Seguridad Social	Propiedad	Otros							
		Total Indiv.	Empr. Otros	Total IVA/Vs.Espec. Otros	Total D.Imp. D.Exp. Otros												
350-849	548	100.00	29.55	12.25	15.47	1.22	26.17	8.63	15.73	3.46	38.06	32.87	4.19	0.99	2.02	1.76	2.49
Bolivia	600	100.00	17.75	10.70	6.73	0.32	41.92	5.40	34.61	1.91	34.61	28.58	0.64	5.40	n.d.	2.06	3.65
850-1699	1195	100.00	30.29	11.05	17.50	3.77	25.76	10.11	10.54	5.14	29.47	23.72	4.85	0.89	6.74	3.04	4.66
Colombia	1380	100.00	24.01	10.94	12.82	0.25	32.84	16.05	6.39	10.40	18.75	12.28	6.31	0.16	15.56	2.46	6.39
Costa Rica	1430	100.00	15.49	15.40	0.09	n.d.	32.04	9.37	20.67	2.00	20.39	12.05	8.34	n.d.	28.32	2.46	1.31
1700 o mas	3392	100.00	35.63	9.09	23.09	3.89	27.40	12.57	9.95	6.43	15.40	13.01	2.08	0.31	15.64	3.05	2.88
Mexico	2250	100.00	35.31	15.63	18.89	0.79	31.96	14.74	10.69	6.53	16.01	5.56	10.45	n.d.	14.62	1.65	0.44
Argentina	2560	100.00	14.19	0.20	0.05	13.94	44.12	13.08	18.41	12.63	9.31	6.34	1.71	1.26	16.85	6.91	8.62
Chile	2560	100.00	21.94	12.54	9.28	0.12	53.48	43.88	6.86	2.74	5.49	5.49	n.d.	n.d.	13.23	0.11	5.76
Total	1330	100.00	28.70	10.25	16.53	2.43	27.93	11.66	12.24	4.88	30.63	24.98	4.91	0.73	6.86	2.48	3.40

FUENTE: Tanzi (1987).

C U A D R O 5
RECAUDACION EFECTIVA Y TEORICA (a)

	GDP/hab.	Nivel Teorico	Nivel Efectivo	Brecha Ef.-teo
Bolivia	600	16.76	6.30	-10.46
Colombia	1380	19.57	12.21	-7.36
Costa Rica	1430	19.69	17.51	-2.18
Mexico	2250	21.22	16.55	-4.67
Argentina	2560	21.66	19.88	-1.78
Chile	2560	21.66	24.79	3.13
6 PAISES	1797	20.46	16.21	-4.26

(a) La recaudacion teorica resulta de la ecuacion 8.1 de Tanzi (1984): $t = -4.8586 + 3.3792 \log y$

FUENTE: Tanzi (1987).

C U A D R O 6
IMPUESTOS ESPECIFICOS SOBRE ALCOHOL, TABACO Y PETROLEO

	en % del PBI				TOTAL	en % del total			
	Alcohol	Tabaco	Petrol	Otros		Alcohol	Tabaco	Petrol	Otros
Bolivia	0.26	0.21	1.66	0.05	2.18	11.93	9.63	76.15	2.29
Colombia	0.01	n.d.	0.77	0.00	0.78	1.28	n.d.	98.72	n.d.
Costa Rica	0.49	0.10	0.31	2.72	3.62	13.54	2.76	8.56	75.14
Mexico	0.17	0.24	0.53	0.83	1.77	9.60	13.56	29.94	46.89
Argentina	n.d.	0.10	2.28	1.28	3.66	n.d.	2.73	62.30	34.97
Chile	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.70	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
50 paises	0.57	0.42	0.84	0.68	2.51	22.68	16.71	33.42	27.20

FUENTE: Tanzi (1987).

C U A D R O 7

RELACIONES BASICAS DE TRIBUTACION SOBRE IMPORTACIONES

Rango	Tribut. Total	Der. Import. % del PBI	Import. %	D.Imp./ Trib.tot.	D.Imp./ Import.
350-849	17.50	5.92	38.13	32.87	15.54
Bolivia	6.30	1.80	15.74	28.58	11.44
850-1699	18.16	4.35	31.93	23.72	14.05
Colombia	12.21	1.50	9.40	12.28	15.96
Costa Rica	17.51	2.11	34.86	12.05	6.05
1700 o mas	22.75	2.72	51.74	13.01	8.50
Mexico	16.55	0.92	9.86	5.56	9.33
Argentina	19.88	1.26	15.60	6.34	8.08
Chile	24.79	1.36	21.00	5.49	6.48
Total	17.77	4.20	35.42	25.09	14.87

FUENTE: En base a datos de Tanzi (1987) y CEPAL.

CUADRO 8

EVOLUCION DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO
- en % del PBI -

año	GDP/hab	TOTAL	Sobre Ingreso	S/Bs. dom	Sobre Com. ext	Sobre Segurid Social	Sobre Propied	Otros
1980/82	600	6.30	1.12	2.64	2.18	n.d.	0.13	0.23
1987/89		8.27	0.39	4.20	1.48	0.85	0.69	0.40
1979/81	1380	10.11	2.93	2.79	2.30	1.30	0.04	0.74
1985/87		10.97	3.25	3.43	2.15	1.19	0.04	0.92
1978/80	1430	17.51	2.71	5.61	3.57	4.96	0.43	0.23
1987/89		21.72	2.29	5.27	7.40	6.98	0.34	0.43
1978/80	2250	13.90	5.72	4.88	2.65	2.30	0.02	0.38
1987/89		14.35	4.79	9.70	0.87	1.77	0.00	0.12
1980/82	2560	19.88	2.82	8.77	1.85	3.35	1.37	1.71
1986/88		20.38	2.72	5.97	1.96	5.26	1.77	2.71
1981/83	2560	24.79	5.44	13.26	1.36	3.28	0.03	1.43
1986/88		22.99	4.62	12.02	2.71	1.90	0.56	1.89
a. 1981	1797	15.41	3.46	6.32	2.32	2.53	0.34	0.79
a. 1988		16.45	3.01	6.76	2.76	2.99	0.57	1.08

En algunos casos el total no coincide con la suma de los diferentes grupos de impuestos en la fuente original (FMI). En los países señalados con (*) los datos corresponden al Gobierno Central.

Base de datos FMI (ver apéndice).

C U A D R O 9

RECURSOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES(*)
DE LOS SEIS PAISES ESTUDIADOS

	Variac.% fin/ppio. periodo(#)	Promedio periodo (% PBI)	Desvio standard
ARGENTINA	-11.23	13.33	0.94
BOLIVIA	85.64	9.77	5.54
COLOMBIA	-0.70	9.88	0.93
COSTA RICA	14.72	14.14	1.19
CHILE	2.57	19.80	0.61
MEXICO	9.66	15.50	0.85

(*) No incluye los recursos de los Sistemas de Seguridad Social.

(#) Corresponde a los promedios de 1980/81 y del último bienio del que se disponen datos.

FUENTE : Estudios de casos.

CUADRO 10

RECURSOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES(*) DE LOS SEIS PAISES ESTUDIADOS
ESTRUCTURA PORCENTUAL AL PRINCIPIO Y FIN DE LA DECADA DE LOS OCHENTA

	ARGENTINA		BOLIVIA	CHILE		COLOMBIA		COSTA RICA		MEXICO	
	1980/ 1981	1989/ 1990		1980/ 1981	1987/ 1988	1981/ 1982	1987/ 1988	1980/ 1981	1988/ 1989	1981/ 1982	1988/ 1989
A los Ingresos	11.7	11.2	3.1	24.9	11.7	36.8	34.7	20.3	15.5	38.3	32.9
Otros Directos	5.8	6.9	5.2	0.0	0.0	0.0	0.0	3.2	3.5	0.0	0.0
Bienes y Serv. Dom.	56.9	45.6	29.1	55.2	55.9	41.1	37.3	38.5	51.1	23.4	25.6
IVA (o Gral Consumo)	33.7	21.5	21.7	48.3	42.6	27.1	28.9	14.2	27.1	17.8	19.0
Especificos	23.3	24.2	7.4	6.9	13.2	14.1	8.4	24.3	23.9	5.6	6.6
Recursos Naturales	11.5	12.9	46.8	5.5	14.8	0.0	0.0	0.0	0.0	28.9	36.7
Comercio Exterior	13.9	22.4	11.3	8.0	14.0	22.1	28.0	38.0	29.9	7.2	3.8
Importaciones	9.7	3.3						13.9	19.7	7.2	3.8
Exportaciones	0.5	13.2						24.0	10.2		
Otros	3.6	6.0						0.1	0.0		
Otros	0.2	1.1	4.6	6.4	3.6			0.0	0.0	2.2	1.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0
IVA e Ingresos	45.3	32.6	24.8	73.2	54.3	63.9	63.6	34.4	42.6	56.0	51.8

(*) No incluye recursos de los Sistemas de Seguridad Social.

FUENTE: Estudios de casos.

C U A D R O 1 1

RECURSOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES(*)
DE LOS SEIS PAISES ESTUDIADOSCOMPARACION DE LA INFORMACION
SEGUN DISTINTAS FUENTES

	FMI	Estudios de casos
ARGENTINA		
1980/81	10.37	13.89
1987/88	9.23	13.23
BOLIVIA		
1980/81	7.30 (#)	9.40
1987/88	7.56	17.45
COLOMBIA		
1981/82	8.51	10.40
1986/87	10.00	10.01
COSTA RICA		
1980/81	12.00	12.38
1988/89	14.21	14.20
CHILE		
1980/81	20.66	19.45
1987/88	20.30	19.95
MEXICO		
1981/82	12.32	14.46
1988/89	12.16	15.84

(*) No incluye los recursos de los Sistemas de Seguridad Social.

(#) Corresponde a Gobierno Central Presupuestario solamente.

CAPITULO IX

CONTEXTO MACROECONOMICO Y ASPECTOS POLITICO-
INSTITUCIONALES DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS.

La finalidad de este capítulo consiste en ahondar en los aspectos comparativos a través del examen de dos temas principales. En primer lugar, tal como se ha venido observando en los estudios de caso y en los capítulos anteriores, parece apropiado tener en cuenta la situación de contexto, tanto del cuadro macroeconómico como de las finanzas públicas, destacando la influencia de ambos sobre las políticas de reforma tributaria. En rigor, una de las ideas centrales que se sostienen en este capítulo es que el carácter de las reformas -su grado de integralidad, oportunidad y aún de diseño específico de las soluciones buscadas- ha dependido de manera estrecha de las restricciones macroeconómicas y, en particular, de la situación fiscal. Las primeras cuatro secciones del capítulo están dedicadas al examen de este punto y comienza por una discusión general sobre la interacción de la brecha externa y fiscal. Bajo ese marco, sigue luego una discusión acerca de las variables internas y externas de mayor influencia sobre los niveles de la carga tributaria. La sección tres analiza la relación entre aquellas variables macroeconómica y la trayectoria del sistema tributario de los distintos países. La cuarta sección expone una síntesis y caracterización de las reformas en función de la discusión de las secciones previas.

El segundo tema del capítulo, cuyos contenidos se presentan en la sección 5, discute aspectos político- institucionales de las reformas tributarias. Como se advierte allí, tanto en los capítulos previos y también en el presente, se han hecho múltiples referencias que convergen sobre la economía política de las reformas. El propósito de la sección, en tal sentido, no va más allá que poner énfasis sobre los elementos que parecen adquirir mayor relevancia cuando se observan en conjunto y de manera comparativa los procesos de reformas tributarias realizados en la década pasada.

1. Brecha Externa y Brecha Fiscal.

El conjunto de los seis países aquí estudiados experimentó alteraciones importantes de su desempeño macroeconómico en la década del ochenta. En la casi totalidad de los casos, el origen de los desequilibrios se ubica en el proceso de endeudamiento externo gestado en los últimos años de los años setenta, y que se aceleró en la primera mitad de los ochenta en la medida que el ahorro

externo siguió siendo necesario para obtener el financiamiento de las balanzas de pago⁴⁴.

CUADRO 1
Deuda Externa como % del PBI

	1980/81	1984/86
Argentina	25	67
Bolivia		
Chile	47	119
Colombia	18	36
Costa Rica		105
México	25	63

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y

Como se observa en los datos del cuadro anterior, la magnitud del endeudamiento difiere de manera importante según los casos y, como se ha visto en la primera parte del estudio, también fue diferente la capacidad que exhibieron los distintos países para absorber el proceso de ajuste que motivó la deuda. El origen del endeudamiento también reconoce diferentes causas: algunos países, como Argentina y Chile, recurrieron al ahorro externo como un medio para financiar el esquema de política anti-inflacionaria, que estaba centrada en el anclaje del tipo de cambio nominal. Otros, como en el caso de Costa Rica, la deuda también estuvo asociada con problemas de índole estructural -caídas en los términos del intercambio- que no fueron acompañadas de un desplazamiento compensatorio de otras variables de política económica interna (tipo de cambio, principalmente). México, Colombia, y en cierta forma también Bolivia, utilizaron parte de los fondos externos en atender el financiamiento de procesos de inversión pública y privada.

Más allá de las diferencias señaladas, la deuda estableció sin embargo un denominador común. Nos referimos a su contrapartida fiscal. Esta dimensión simétrica del problema externo, denominada usualmente como el fenómeno de la transferencia doméstica, se

⁴⁴/ Una vez disparada la crisis de la deuda, el ahorro externo que obtuvieron los países fue de carácter involuntario y se obtuvo a través de la negociación con los organismos de crédito multilateral y la banca privada acreedora.

estableció de manera directa⁴⁵. Sea porque el deudor originario fue el sector público, o porque éste terminó absorbiendo la deuda privada, los presupuestos públicos debieron hacer espacio para dar lugar a la transferencia de recursos financieros al exterior. Así si bien el ajuste del sector externo dominó el panorama económico de conjunto, éste tuvo una incidencia particular sobre la situación fiscal: generación de divisas en cuenta corriente y existencia de recursos financieros domésticos en las cuentas públicas, son cara y contracara del mismo proceso.

Las diferencias que se han observado en la trayectoria y el desempeño macroeconómico de los países con posterioridad al ajuste, según se mencionó arriba, obedecen en buena medida a la interacción entre la brecha externa y su impacto sobre las cuentas públicas. Las políticas seguidas, en particular aquellas dirigidas a administrar la situación fiscal, si bien se explican por las estrategias elegidas en cada circunstancia particular, quedaron sujetas a tres restricciones de carácter general. En primer lugar, la magnitud del desequilibrio financiero del sector público imperante antes de iniciado el ajuste. En segundo lugar, el impacto que provocó el cambio en el cuadro macroeconómico (aumento del tipo de cambio real, grado de aceleración inflacionaria, comportamiento de la demanda de dinero, situación del mercado financiero doméstico, etc.) sobre las magnitudes fiscales de mayor relevancia (ingresos tributarios y no tributarios, componentes del gasto corriente e inversión, posibilidades para recurrir al crédito público en los mercados locales, etc.). Por cierto, no debe omitirse que la reacción de las variables fiscales no operó en vacío. Las dimensiones y complejidades institucionales propias del sector público, establecieron límites a la posibilidad de operar sobre ellos. Y, en un territorio próximo al anterior, no es menos cierto señalar que los ensayos de política económica, más allá de las voluntades propias de quienes los impulsaron, debieron sujetarse a los márgenes fijados por la aceptabilidad política de las mismas. Finalmente, la tercer variable que condicionó la manera que adoptó el cierre de la brecha fiscal fue el acceso al crédito externo y que tuvo, como se ha mencionado, una mecánica de negociación permanente. Si bien es cierto al apoyo crediticio de la banca multilateral y privada estuvo proporcionado al cuadro macroeconómico de los países y a los esfuerzos propuestos en sus políticas, la explicación no puede reducirse sólo a estos términos. La situación del mercado financiero internacional y la presencia de múltiples agentes en los procesos de negociación de la deuda de los países de la región configuraron un cuadro donde la negociación de la deuda incluyó ingredientes políticos. La evaluación de las políticas económicas y financieras propuestas y negociadas por los deudores fue central, pero también pesaron circunstancias ajenas a

⁴⁵/ Para un análisis del tema referido a varios de los países aquí analizados véase Fanelli et al (1990). Una discusión conceptual del problema es presentada por Taylor (1990).

ella a la hora de tomar las decisiones sobre la conveniencia o no de apoyar una u otra operación de ajuste.

2. El Contexto Macroeconómico: Su Impacto sobre el Sistema Tributario y la Dirección de las Reformas.

Aunque de manera general, la explicación anterior permite identificar los distintos puntos de contacto entre la brecha externa y la situación fiscal. Se desprende de esto que los sistemas tributarios, incluyendo las reformas que se aplicaron a los mismos, no han quedado escindidos de la dinámica que imprimió el proceso de ajuste. Los diversos estudios de caso abundan en evidencias respecto de las fluctuaciones en el nivel y composición de la carga tributaria. No es trivial señalar entonces que los factores macroeconómicos han jugado un papel primordial sobre la situación de los sistemas tributarios de los países estudiados⁴⁶.

Con el propósito de discutir este tema identificaremos primero aquellos elementos que, dentro del contexto y mecánica del ajuste macroeconómico de la década del ochenta, parecieron ejercer una mayor influencia sobre el comportamiento de los sistemas tributarios. Posteriormente, teniendo en cuenta estas distinciones haremos referencia a los países procurando estilizar las razones de su distinta trayectoria. Y, finalmente, conjugando estos elementos se extrae una conclusión respecto del conjunto de reformas que se han revisado en la primera parte del trabajo.

De manera esquemática las variables se pueden agrupar en dos conjuntos: por un lado, aquellas vinculadas de manera directa al sector externo y, por otro, las que confluyen sobre el equilibrio interno. Dentro del primer conjunto se destacan los dos instrumentos que influyen sobre la magnitud del superavit comercial: el nivel de tipo de cambio real y los elementos de política comercial no tarifaria. En la medida que la adopción de estos últimos tienden a reducir el coeficiente de importaciones, el impacto sobre la recaudación tiende a ser negativo. La recaudación aduanera y aquellos impuestos que tienen como parte de su base las importaciones -tal como el IVA o ciertos impuestos específicos al consumo- se verán, en consecuencia, afectados de manera negativa. El efecto del tipo de cambio real no puede generalizarse. Se ha visto cómo varios países -Argentina, Costa Rica y Colombia- han aplicado impuestos sobre sus exportaciones tradicionales; en estos casos, la devaluación real aumenta los ingresos por esta fuente. De

⁴⁶/ Bajo el prisma de lo ocurrido en los países de América Latina resulta poco menos que imposible analizar la evolución de los sistemas tributarios sin inscribirlos en el contexto macroeconómico. Sin embargo, no parece que el tema haya recibido la atención que merece (Tanzi, 1988).

importancia equivalente resultan los efectos de corto y mediano plazo. Así, en el corto plazo, el aumento en el tipo de cambio real puede inducir un incremento tanto de los derechos de exportación como de las tarifas sobre las importaciones por cuanto en ambos casos se verifica un aumento de la base real del impuesto (expresado en moneda doméstica)⁴⁷. A mediano plazo, los efectos de cantidades son diferentes, conforme exportaciones y importaciones reaccionan de manera opuesta a los incentivos provistos por el tipo de cambio real.

Dentro de las variables que hacen al equilibrio interno, las oscilaciones en el nivel de actividad y el ritmo de inflación son las más importantes. En cuanto al primero, resulta improbable que los cambios en los flujos de producción no induzcan desplazamientos en el nivel real de la carga tributaria. En otras palabras, la relación Impuestos/PBI tenderá a fluctuar como respuesta a los cambios en el nivel de actividad. Por un lado, la participación de las variables que componen la absorción doméstica y externa en el producto total tienden a modificarse. Ellas, como se sabe, son determinantes importantes en la base de los respectivos impuestos. Por otro lado, las fluctuaciones de la oferta tendrán impactos distintos sobre los sectores de actividad, lo cual inducirá cambios en la contribución de éstos en la recaudación total. Como se ha visto, la mayoría de los países experimentaron fuertes oscilaciones en el nivel de actividad y, general, durante la década del ochenta predominaron ritmos de crecimiento marcadamente inferiores a los registrados en los años setenta. Esto habla de la dificultades encontradas para mantener el nivel de la carga tributaria. En los casos donde predominó un clima de estancamiento económico se verifican, además, dos efectos adicionales sobre la recaudación real y el balance fiscal. En cuanto a la recaudación, el bajo ritmo de crecimiento y el descenso de las tasas de inversión fue un estímulo para la informalización de la economía. Aunque no abundan la investigaciones sobre el tema, parece claro el signo que tiene el efecto: el aumento de las actividades no registradas disminuye la recaudación. Un indicador indirecto de la entidad que adquirió la cuestión es que varias de las reformas tributarias pusieron un esfuerzo considerable en el control de la evasión y, más en general, en asegurar la equidad horizontal del sistema⁴⁸. En cuanto a la relación entre actividad, carga tributaria y balance

⁴⁷/ Habida cuenta del gasto en divisas del presupuesto público (importaciones e intereses de la deuda), el efecto final sobre el balance fiscal dependerá de las magnitudes respectivas. Repárese no obstante que, ignorando otros efectos, la devaluación aumenta el gasto y los ingresos. Asimismo, también aumenta la participación del crédito externo como fuente de financiación del déficit fiscal.

⁴⁸/ Así como las actividades informales constituyeron un refugio impositivo, otra consecuencia del estancamiento y la crisis fue la proliferación de mecanismos de subsidios impositivos.

fiscal, corresponde anotar que ingresos y gastos no tienen la misma elasticidad respecto del ingreso nacional. De esta manera, aún cuando la presión tributaria se haya acomodado en forma relativamente más fácil al descenso de la actividad económica, el proceso de ajuste sobre los componentes y programas del gasto público es diferente. Las caídas de las tasas de inversión pública y las penurias que atravesaron el gasto público social son también reflejo de este cuadro macroeconómico y, en particular, de la fluctuación real de los recursos tributarios y no tributarios del sector público.

Los efectos de la tasa de inflación sobre el comportamiento de la recaudación resultan conocidos (Tanzi, V.; 1977, 1978), y los respectivos estudios de caso han señalado efectivamente la presencia de este factor. En la medida que el proceso de ajuste despertó conductas inflacionarias de magnitud apreciable (aunque muy variable según los países), se ha visto así una tendencia creciente de los sistemas tributarios para adaptarse y convivir con la inflación. Varias reformas tributarias incluyeron disposiciones particulares con el propósito de incorporar regularmente procedimientos de ajuste por inflación y acortamiento de los plazos de pago de los impuestos.

De forma similar, aunque menos destacada, la inflación, con la consecuente variabilidad en los precios relativos, hizo impacto también sobre la estructura y nivel de la recaudación. En particular, además del efecto asociado al nivel del tipo de cambio real comentado más arriba, cabe señalar que el estancamiento y deterioro de los salarios reales que registraron varios países durante este período disminuyeron los ingresos impositivos asentados en esta fuente⁴⁹. Esta es una razón adicional que contribuyó al desequilibrio financiero de los sistemas previsionales de la región. Finalmente también, como resultado de la inflación y más en general de la incertidumbre sobre los precios relativos que acompañó al ajuste, se debilitó el funcionamiento de los mercados financieros domésticos. Los ahorros tendieron a radicarse en activos externos, y en general a través de circuitos informales. Esta menor intermediación que ejerció el sistema financiero disminuyó la base tributaria afectando de modo especial el funcionamiento del impuesto a la renta⁵⁰.

Debe anotarse por último que los efectos hasta aquí señalados, tanto los referidos a las variables asociadas al sector externo de

⁴⁹/ A ello debe sumarse la disminución en el ritmo de generación de empleo.

⁵⁰/ En algunos países, la astringencia financiera del sector público, indujo colocaciones de fondos en títulos públicos que, para competir exitosamente, debieron ofrecer altas tasa reales de interés. En general, las rentas de estos instrumentos fue excluida del cómputo del impuesto a la renta.

la economía como las que se concentran sobre el equilibrio interno, fueron dependientes (en cuanto a su magnitud) del peso relativo de las diferentes bases impositivas (tributos sobre la actividad interna, comercio exterior, impuesto al salario, etc) en la estructura total. Cabe sin embargo destacar un aspecto particular. Este se vincula a la importancia que se observa en varios países - Chile, Bolivia, México, particularmente- de la propiedad pública de los recursos naturales. Por una parte, y tal es el caso de los países citados, los recursos naturales tienen carácter comerciable. Por tanto, le aplican a ellos las observaciones hechas respecto de la incidencia en el tipo de cambio real: la devaluación tuvo así un efecto simultáneo sobre el balance comercial y las cuentas fiscales. Por otro lado, el carácter monopólico de la propiedad del recurso, permitió derivar parte de las rentas allí generadas hacia el financiamiento de otros gastos públicos.

3. Caracterización de la Trayectoria de los Países.

Utilizando los elementos apuntados en la sección anterior y sumando a éstos los datos aportados por los estudios de caso conviene ahondar el análisis comparativo, e interrogarse en consecuencia cómo se articula el cuadro macroeconómico con las trayectorias tributarias seguidas por los países. Algunos de estos puntos han sido adelantados en la sección 4 del capítulo VIII. Lo que sigue a continuación implica en parte recapitular estos en el terreno de las comparaciones temas con el propósito de estilizar los rasgos más salientes.

Si bien hay fuertes matices que singularizan cada caso nacional, también es posible encontrar elementos que denotan afinidad de situaciones. Como se verá en la discusión siguiente, los casos de Costa Rica, Colombia y Chile -países que registran las tasa de crecimiento promedio más altas para el período al tiempo que registraron inflaciones más bajas-, pueden ser reunidos en mismo conjunto. De otro lado, México, Argentina y Bolivia, integran un segundo grupo.

(i) Costa Rica, Colombia y Chile.

Como se recordará, en el caso de Costa Rica, el episodio de desequilibrio externo estuvo concentrado al hacia el comienzo de la década, y en su gestación se dieron cita, según se mencionó al analizar la situación del país, factores de tipo estructural -el recurrente deficit comercial y la caída de los términos del intercambio de fines de los setenta- y una política cambiaria que no pareció adaptarse con la rapidez del caso al cambio de circunstancias. El ajuste aceleró la inflación, en magnitudes importantes habida cuenta de la historia previa del país en este respecto. Pero también fue una característica del ajuste el hecho que su duración fue breve. Hacia 1983 los indicadores comenzaron a revertirse. Como dato singular, el caso de Costa Rica destaca por una corrección menor de sus cuentas externas, continuando con

déficit comercial aún después de la crisis. El ahorro externo constituyó así una contribución importante: aproximadamente 7% del PBI como promedio del período 1983/87. De hecho, la negociación con los organismos de crédito constituyó un capítulo importante de la política económica costarricense durante los ochenta. En buena medida esto se explica por la importancia de la deuda multilateral. También, como se indicó, las circunstancias políticas imperantes en América Central contribuyen a explicar lo ocurrido.

Las modificaciones del cuadro fiscal deben ser inscriptas en este marco. Ayudados por una caída del gasto de inversión -que disminuyó abruptamente respecto de 1981/82, pero con niveles no demasiados diferentes de los registrados en los años previos a la crisis-, los ingresos fiscales se corrigieron principalmente a través de un aumento de las tarifas públicas. El financiamiento del déficit público se vio también ayudado por el elevado grado de monetización que mantuvo la economía. La recaudación impositiva resultó afectada por la inflación, pero posteriormente se recuperó. Estos factores contribuyen a explicar por qué la reforma tributaria fue no sólo ajena al episodio de la crisis fiscal, sino que además tuvo un alcance bastante restringido. De hecho, en cuanto a los dos impuestos más importantes de base interna -renta e impuesto a las ventas-, el caso de Costa Rica exhibe cierta anacronía con respecto al resto. La recaudación ha caído en el impuesto a la renta y en los impuestos al consumo Costa Rica no ha implementado un sistema de base general. La dirección más clara de los cambios adoptados se reconocen en los impuestos al comercio exterior. En coincidencia con el aumento del tipo de cambio y con la presión impuesta por la caída de los precios de las exportaciones tradicionales, Costa Rica disminuyó los derechos que gravaban los productos agrícolas de exportación. La mayor apertura por el lado de las importaciones, en cambio, permitió disminuir alícuotas y aumentar la recaudación.

Pasando ahora al caso de Colombia, la característica más importante del mismo, como se anotó en los datos del Cuadro 1, ha sido su bajo nivel de endeudamiento externo. El impacto negativo sobre su cuenta comercial se originó en la caída de los precios del café. La economía colombiana estuvo, en este sentido, más aislada de los cambios acontecidos en el mercado financiero internacional. Los años de crisis también se ubican al comienzo de la década. Pero a diferencia de Costa Rica, Colombia no asiste a aceleraciones inflacionarias de importancia. Más aún, el ajuste externo pudo ser llevado a cabo sin consecuencias mayores sobre el nivel de actividad: el crecimiento se desaceleró durante el período 1981/84, retomando luego los niveles previos.

Se ha señalado que la política fiscal colombiana ejerció un papel compensatorio de las pérdidas que registraban los flujos externos: la inversión pública creció en ese período. Esta dirección de la política, donde las caídas de la demanda externa procuraron neutralizarse a través del gasto interno, da una idea de lo atípico del caso dentro de la situación latinoamericana en

aquellos años. Pero, como se verá más abajo, no es éste el único ejemplo: Chile pudo aplicar un esquema análogo. No obstante, el mayor déficit fiscal resultante en 1983/84 -que resultó elevado (7%) en relación a los valores históricos- pudo ser financiado. Debe tenerse en cuenta que Colombia nunca perdió el acceso al crédito externo, y tampoco fueron demasiado restrictivas las condiciones del mercado financiero doméstico. Además, la volatilización de ahorros fue sustancialmente menor que la observada en los otros casos, y la demanda de dinero se comportó de manera estable. Hacia mediados de la década se orientaron de manera distinta los instrumentos de política: se da comienzo una etapa de aumento en el tipo de cambio real pero de manera gradual, al tiempo que se ajustan las cuentas fiscales.

En este marco macroeconómico, donde predominó la estabilidad y estuvieron ausentes las fuertes fluctuaciones en los precios relativos, el sistema tributario tuvo cambios mayormente independientes de aquél. Las reformas tributarias de 1982 y 1983, que incluyeron principalmente al impuesto a la renta y el impuesto a las ventas, si bien persiguieron como propósito mejorar el nivel de recaudación de base interna -habida cuenta de la caída de los ingresos del comercio exterior afectados por la crisis-, no buscaron corregir el déficit fiscal. Como se ha dicho, el objetivo de la política fiscal era distinto. Con posterioridad a 1985, conforme se decidió la aplicación de una política de ajuste las medidas tributarias retomaron su propósito de recaudación. Se anotan en esta línea la introducción del IVA y los aumentos de las tasa y recargos aduaneros. Con respecto a éste cabe destacar que el incremento de tarifas sobre las importaciones fue aplicado en forma simultánea con la eliminación de restricciones cuantitativas de diverso tipo. Sin embargo, la reforma del impuesto a la renta de 1986, parece haberse decidido por razones específicas referidas al desempeño de este impuesto antes que por el contexto macroeconómico.

Como se ha mencionado al comienzo de esta sección, Chile es el otro país incluido en este grupo. Desde el punto de vista de la mecánica del ajuste macroeconómico se detectan ciertos elementos afines a los observados en Costa Rica y Colombia. En analogía con el primero, Chile operó un proceso de endeudamiento acelerado, parte del cual se originó en la apreciación cambiaria que condujo a fuertes pérdidas en el balance comercial: entre 1978 y 1981 el saldo de comercio pasó de -680 a -3200 millones de dólares. El impacto externo se vió acrecentado por una caída de los precios del cobre que comenzó en 1981 y que habría de continuar hasta 1987. Los cambios del frente externo tuvieron un impacto inicialmente recesivo: entre 1982 y 1983 la caída acumulada del nivel de actividad supera 15% del PBI.

Sin embargo, aquélla situación no derivó en un déficit fiscal explosivo: Chile -aún en forma más acentuada que en el caso colombiano- registraba una posición superavitaria en sus cuentas

fiscales. En 1979 y 1980 el sector público había generado excedentes equivalentes a 5% del PBI como promedio anual. Y este dato habría de resultar esencial para la estrategia de política económica. Apoyándose en este resultado financiero, cuya solidez se venía afirmando desde los años previos a la crisis, el presupuesto público pudo ser utilizado como instrumento anticíclico. El gasto de capital no se disminuyó y además se llevaron a cabo diversos programas de carácter emergencial diseñados atender la fuerte caída de la ocupación. El aumento de los gastos públicos -manteniendo prácticamente constante el nivel de ingresos del sector público- condujo a un déficit de 4.5% del PBI en 1984. Las necesidades de financiamiento del gobierno pudieron ser atendidas sin mayores trastornos. Chile contó, por un lado, con apoyo financiero externo para una fracción de aquél y el resto se atendió en el mercado doméstico. Otro factor que contribuyó a facilitar la estrategia presupuestaria fue la política de privatizaciones. Por un lado, ésta representó una fuente importante de ingresos para el gobierno que se habrían de volcar posteriormente, hacia 1985/86, en mayores inversiones públicas. Por otro lado, los activos sujetos a privatización no incluyeron los estratégicos recursos del cobre. Más bien, éste sector resultó favorecido en cuanto a la ampliación de capacidad productiva. La inflación no se aceleró y la economía pudo sortear en forma relativamente rápida el episodio recesivo.

En cuanto a la política tributaria, el caso de Chile destaca por el comportamiento estable de la recaudación⁵¹. Hay varias razones que explican este resultado. Primero, como se explicó al analizar el caso, Chile había definido los trazos centrales de su modelo tributario en la década anterior. Segundo, habida cuenta de la importancia que dentro de la estructura impositiva tienen los impuestos sobre las importaciones (IVA y derechos), el desmejoramiento de la cuenta comercial de 1980/81 pudo compensar las caídas de otros recursos (principalmente, los originados en el cobre y en el impuesto a la renta). Posteriormente, cuando se comienza a disminuir el déficit de comercio, el menor volumen de importaciones resultante fue compensado con mayores alícuotas. Por último, no llama así la atención que una vez superada la etapa crítica, la estrategia de política haya sido consolidar el terreno ganado. La reforma tributaria del '84, orientada a la eliminación de varios impuestos directos y a disminuir la importancia del impuesto a la renta, responde perfectamente al esquema económico (y político) trazado. Se cedieron recursos al sector privado pero sin poner en riesgo el balance fiscal. Para la preservación de éste, la transferencia al gobierno central de los recursos del cobre resultó esencial⁵². En rigor, una simple lectura de los datos de la

⁵¹/ Ver capítulo VIII, sección 4.

⁵²/ Estas transferencias aumentaron sustancialmente a partir de 1987 cuando se recuperan sustancialmente los precios del cobre.

recaudación tributaria a lo largo de la década pone en evidencia el juego de compensación entre las distintas fuentes de recursos.

(ii) México, Argentina y Bolivia.

Como se señaló al comienzo, este conjunto de países son los que han registrado menor crecimiento y más altas tasas de inflación. En los tres casos el impacto negativo de la situación externa sobre las cuentas fiscales fue importante.

Hacia comienzos de la década México asistía a un proceso expansivo que había iniciado en los años previos. El sector externo se vio fortalecido primero por los altos precios del petróleo y luego por la abundancia de financiamiento externo. Hacia 1980 el proceso parecía agotado habiendo cambiado de signo el balance comercial. Las finanzas públicas estaban en desequilibrio: en 1981 el déficit primario alcanzó 8% del PBI -el valor máximo de la serie.

Sin embargo, la liquidez internacional y la política cambiaria favorecieron una abundante entrada de capitales y, por ende, el esquema continuó durante varios meses más. Pero el aumento de las tasas de interés internacionales que sobrevendría luego disparó el proceso de ajuste en 1982. El instrumento correctivo pasó inicialmente por la política cambiaria y, a partir de 1983, fue complementado por diversas medidas orientadas a disminuir el desequilibrio fiscal. La fuerte devaluación real (cerca al 30% en 1982) alentó conductas inflacionarias que adquirirían características inerciales: entre 1982 y 1988 México experimentó niveles de inflación no conocidos hasta entonces.

La depreciación real del peso tuvo, sin embargo, efectos favorables tanto sobre las cuentas externas como en el balance fiscal. La contribución de los ingresos petroleros fue importante para este último. Entre 1983 y 1984 esta fuente aportó casi 8% del PBI más que el promedio de 1980/81 al presupuesto consolidado, no obstante que a partir de 1981 los precios del crudo mexicano habían comenzado a descender paulatinamente. Por otro lado, restricciones al gasto de corriente, pero principalmente a la inversión pública, permitieron ganar control sobre el déficit fiscal. La aceleración de la inflación y la elevación de las tasas de interés nominales mantuvieron en niveles elevados las necesidades financieras totales del sector público. Hacia 1985 las cuentas fiscales registraron un superavit primario de 5% del PBI. Finalmente, a pesar del proceso de ajuste, la economía mexicana fue sacudida por un descenso importante de los precios del petróleo en 1986. La actividad interna cayó 3.7% en ese año. La respuesta fue similar a la observada en 1982: una mayor devaluación del peso. La inflación alcanzó a 160% en 1987. De ahí en más, la aplicación de una política desindexatoria, asentada sobre la disciplina fiscal y cambiaria, ha permitido la estabilización y el crecimiento.

El sistema tributario no quedó aislado de los desequilibrios macroeconómicos. Cuando se observan los ingresos tributarios no

petroleros, se detecta una disminución de los mismos: durante el período 1983/87 el promedio resulta 1.5% del PBI debajo del nivel registrado en 1980/81 (10.3%). Estas pérdidas están localizadas principalmente en el impuesto a la renta; esto a pesar de la aplicación de medidas tendientes a perfeccionar los ajustes por inflación⁵³. Es interesante notar que debido al menor coeficiente de importaciones de la economía mexicana, la devaluación no tuvo efectos de magnitud importante sobre la recaudación aduanera y el IVA externo. Con posterioridad al programa económico de 1987, y con las reformas impositivas adoptadas en el marco del mismo, se recupera el impuesto sobre la renta. Como se observó en el capítulo respectivo, parece haber sido positivo para el funcionamiento del mismo su complementariedad con el impuesto sobre los activos.

Para concluir, el aspecto destacable de la evolución del sistema tributario durante el período y las políticas aplicadas en la materia es que, no obstante la importancia de las finanzas públicas en la búsqueda de la estabilidad, las reformas tributarias mexicanas no buscaron un replanteo integral del sistema. Como se recordará de los otros capítulos, la implantación del IVA -que desde el punto de vista institucional, político y económico puede ser juzgada como el cambio más comprensivo llevado a cabo- data del período pre-crisis externa. Las reformas del impuesto a la renta, aunque importantes para el funcionamiento de este impuesto, no son comparables. Las razones de esta ausencia de reforma integral reposa principalmente en la importancia relativa de los ingresos petroleros. Esta fuente se convirtió en un soporte esencial de la política fiscal que ayudó, como se ha visto, a una rápida corrección del desequilibrio primario y, por tanto, hizo menos necesaria la búsqueda de otras herramientas tributarias. En tal sentido el pronunciado aumento en el tipo de cambio real actuó de manera concurrente sobre la brecha externa y la fiscal.

La observación anterior es crucial para destacar las diferencias con el caso argentino. Argentina también asistió a un rápido aumento del endeudamiento hacia fines de la década. La apertura financiera y la política cambiaria aplicada desde fines de los setenta estimularon la entrada de capitales. Pero hubo en el caso argentino hay cuatro datos adicionales que deben ser enfatizados. Primero, a diferencia de Chile (y en analogía con México), las cuentas del sector público no financiero eran deficitarias -7.5% del PBI hacia 1980-, aunque este valor no era muy diferente del registrado en los años previos. Segundo, el sector público argentino no cuenta con recursos exportables. Tercero, Argentina había asistido a un historia de alta inflación en la década del setenta, con una disminución importante del nivel de monetización. El último punto está referido al clima político que rodeó al ajuste económico de principios de la década. Este estuvo dominado por el eclipse de un régimen militar en retirada y

⁵³/ En 1983 se incrementó la alícuota del IVA del 10 al 15%.

por una transición agitada hasta el ascenso de un nuevo gobierno democrático a fines de 1983. Estas circunstancias alimentaron las incertidumbres de los agentes económicos estimulando la salida de capitales y el aumento de la fragilidad del sistema financiero.

La interrupción del financiamiento externo y el subsecuente proceso de devaluación real tuvo lugar en ese contexto. Una consecuencia inmediata fue la aceleración de la inflación: mientras que en 1980/81 el crecimiento promedio de los precios se ubicó en el entorno del 100%, en 1982 fue de 168% y al año siguiente superó 340%. La segunda consecuencia fue el aumento del déficit fiscal. El sector público no financiero alcanzó a 13.3% en 1981 y al año siguiente el desequilibrio superó 15% del PBI. Las necesidades totales de financiamiento, medidas en forma consolidada, fueron más elevadas en razón de pérdidas cuasifiscales de origen interno y externo. Estos elementos se combinaron además con una crisis que envolvió al sistema financiero y que trajo aparejado la extinción del ahorro doméstico. Estos desequilibrios macroeconómicos dispararon una aguda recesión en 1981 y 1982. A partir de entonces y hasta fines de la década se sucederían distintos intentos de estabilización económica. En 1985 se lanza un programa heterodoxo, combinando la política de ingresos con instrumentos monetarios y fiscales. Sus efectos iniciales fueron positivos, pero gradualmente se irían deteriorando. El desequilibrio de las finanzas públicas habría de ser un problema recurrente. Hacia 1988 los intentos de corregir el rumbo se vieron nuevamente frustrados. Los apoyos políticos al programa económico del gobierno disminuyeron apreciablemente. En la primera mitad 1989, con una agenda teñida por las elecciones presidenciales, el descontrol de la situación económica produjo episodios de hiperinflación. Nuevamente las expectativas recibieron pésimas señales: los principales partidos políticos no exhibían los acuerdos mínimos sobre los temas económicos centrales, deuda externa y finanzas públicas.

No es de extrañar que bajo condiciones económicas tan adversas el sistema tributario tuviera una pobre trayectoria, caracterizada por continuas fluctuaciones de la carga tributaria real. Atendiendo a la influencia de los factores macroeconómicos, que son los que interesa destacar aquí, la evolución de la recaudación durante los ochenta puede ser dividida esquemáticamente en dos períodos: desde 1980 hasta 1985, caracterizado por una caída de la carga tributaria, y un segundo tramo correspondiente al período 1985/90. Este último arranca también con una recuperación (1985/86), con una recaudación similar a 1980, para descender luego a los valores registrado durante el climax de la crisis externa. Esta periodización señala la importancia de la tasa de inflación como un factor clave para explicar en la Argentina los cambios en la presión tributaria. Aunque tampoco puede omitirse un atributo de la estructura tributaria del país, pero que está también asociado a al desempeño macroeconómico. Argentina no pudo desarrollar en este período una estructura tributaria sólida, con uno o dos impuestos que son la base del sistema. Hacia 1980, cuando se perfilaba

incipientemente la importancia del IVA, se aplican diversas modificaciones que disminuyen su importancia. Por otra parte, el impuesto a la renta, nunca adquirió la magnitud que se observa en los otros casos aquí estudiados. De aquí que, a lo largo de la década, se suceden distintas fuentes de recaudación: los derechos de exportación, el impuesto a los combustibles, impuestos específicos al consumo o a transacciones determinadas, etc. Una hipótesis que puede ensayarse al respecto, pero que no puede ser analizada aquí, es que el clima de inestabilidad macroeconómica recurrente ha impedido avanzar sustancialmente hacia el diseño de una estructura tributaria más sólida. En ese sentido, como se ha visto en detalle al analizar el caso argentino, la reforma tributaria de 1985 adquiere un lugar central. La integralidad de la misma traduce la intención de redefinir el sistema tributario en función de restaurar los equilibrios macroeconómicos y fiscales. La multiplicidad de reformas en el período subsiguiente (1986/89) son episodios de aquel intento. A partir de 1990 parece haber dado comienzo una nueva etapa y que está orientada a convertir al IVA en el eje del sistema.

Finalmente, pasando ahora al caso de Bolivia, se observa cierta analogía con la situación de Argentina. Pero se trata de un caso extremo, al menos entre los países aquí estudiados, donde la hiperinflación termina destruyendo todas las fuentes de financiamiento público. En particular, el proceso de ajuste conduce a la desarticulación completa del sistema tributario. Por tanto, no hace demasiado sentido referirse a la influencia particular de una u otra variable de la situación macroeconómica. En tal sentido, la reforma de 1986 escapa fuera de los límites habituales. Constituye, en rigor, una refundación del sistema impositivo, que se corresponde con el cambio en las condiciones generales de la economía boliviana que se observan a partir de 1986.

Hay sin embargo dos factores que hacen al contexto de los cambios introducidos y de los logros efectivamente alcanzados. Por un lado, se destaca el hecho que la reforma ha logrado recuperar los niveles de carga tributaria. Si bien la evidencia recogida en este estudio indicaría que la carga total (del período 1986/88) no es muy diferente de la registrada en los años previos a la crisis, debe tenerse en cuenta que la aplicación de las nuevas medidas ha tenido lugar en el marco de una economía cuyo ritmo de crecimiento es bajo (y que aún no ha alcanzado los niveles de actividad de fines de los setenta). Por otra parte, no puede omitirse la importancia que adquieren en el caso boliviano los recursos tributarios del Tesoro Nacional asociados a la explotación de hidrocarburos. Los recursos por este concepto totalizaron 8.8% del PBI en 1988, mientras que en 1978 eran 1.4% del PBI. Para el bienio 1987/88 la participación de los mismos se ubica en 50% de la recaudación total. Esta fuente ha sido importante para el logro del equilibrio fiscal, pero los factores que inciden sobre evolución están disociados, como en los otros casos donde es importante la

propiedad pública de recursos naturales, de las variables que inciden de manera más directa sobre el sistema tributario⁵⁴.

4. El Contexto Macroeconómico y las Reformas Tributarias: Una Síntesis.

El análisis de la sección anterior, aunque extenso por cuanto ha sido necesario dar un repaso a la situación de cada país, ha sido útil para ilustrar las diferencias del contexto macroeconómico, su impacto en la brecha fiscal y los principales mecanismos de interacción con el sistema tributario. El mensaje que se extrae del cuadro trazado es que las reformas tributarias han tenido alcances y contenidos muy diferentes. El propósito de esta sección es presentar una explicación que permita, en cierta forma, discriminar las situaciones encontradas. Y para ello, antes que presentar nuevos elementos de análisis, nos habremos de apoyar en la discusión de la sección anterior. Una manera práctica de resumir los argumentos es a través de la tabla siguiente, donde se presentan algunos datos claves de la trayectoria macroeconómica - inflación, crecimiento, nivel (año) del déficit fiscal-, y la carga tributaria real -su valor en 1980, los años de máxima y mínima- y, finalmente, los años en que tuvieron lugar las reformas tributarias. Los países están ordenados conforme a la presentación hecha en la sección anterior.

El primer punto a destacar es que dos de los seis países - Costa Rica y Chile- no respondieron al proceso de ajuste externo y fiscal a través de una reforma tributaria. En el caso de Chile hay dos razones de peso que explican esta conducta: la menor fluctuación de sus ingresos tributarios y, como se ha mencionado, su mejor situación fiscal. Sin embargo, el caso de Costa Rica, aparece como excesivamente atípico en razón de los datos de su situación fiscal y el deterioro de recursos. En todos los otros casos, se impuso alguna respuesta de política tributaria frente al impacto, generalmente en el sentido de pérdida de recaudación, que provocó el desequilibrio interno y externo.

El otro aspecto que se destaca del cuadro es que también se detectan casos de reformas cuyo origen no se encuentra en el desequilibrio de las finanzas públicas. En el grupo de países con mayor estabilidad se detectan varias reformas que responden a esta caracterización: Costa Rica (1987), Chile (1984, 1990), Colombia (1986). En el otro grupo la reforma mexicana de 1980 y la realizada en ese año en Argentina participan del mismo atributo.

⁵⁴/ La conjunción de los factores citados despierta ciertas prevenciones sobre la solidez del equilibrio fiscal alcanzado. Analizando cifras del año 1990, Frenkel (1991) anota que el déficit primario, en base caja, equivalente a 2.3%, sería muy elevado en relación a las posibilidades de financiamiento doméstico.

CUADRO 2
INDICADORES MACROECONÓMICOS Y REFORMAS TRIBUTARIAS
DURANTE LA DÉCADA DEL OCHENTA

País	Inflación	PBI	Carga Tributaria	Déficit Máximo	Años de Reformas
C.Rica	28.0	2.3	1980: 11.6 Mín: 11.6; 80 Máx: 15.9; 83	13.7 (1981)	1987
Colombia	23.4	3.6	1980: 8.1 Mín: 7.8; 81 Máx: 10.6; 88	7.6 (1983)	1982 1985 1986
Chile	20.7	2.6	1980: 19.2 Mín: 18.9; 82 Máx: 20.5; 87	4.5 (1984)	1984 1990
México	75.7	0.3	1980: 10.4 Mín: 8.2; 84 Máx: 10.5; 89	8.0 (1981)	1980 1983 1987 1989
Argentina	418	-1.0	1980: 19.2 Mín: 15.0; 84 Máx: 19.3; 86	15.2 (1983)	1980 1985 1988 1989 1990
Bolivia	2140 28.7	-0.3	1980: 9.6 Mín: 2.8; 83 Máx: 17.5; 88	22.0 (1984)	1986

Notas: Los datos de déficit corresponden al Sector Público no Financiero; en México se refieren al balance primario. Los recursos tributarios incluyen la recaudación sobre hidrocarburos en Bolivia pero no en México. No se incluyen los ingresos de seguridad social con excepción de Argentina. En Argentina y México se toma la carga tributaria del gobierno federal excluyendo a los estados. En Colombia no se incluye la cuenta especial de cambios. En Bolivia el primer dato de inflación corresponde al período 1982/85.

Fuente: Estudios de Caso, Parte I.

Finalmente, cabe destacar que dentro del conjunto de reformas asociadas a reforzar el equilibrio fiscal es necesario hacer una distinción importante. La mayoría de las reformas buscaron su objetivo pero concentrando su atención en un número limitado de impuestos. Sin embargo, la reforma boliviana de 1986 no responde a este patrón. Como se ha dicho, se trata más bien de una refundación del sistema. La situación de Argentina, y el paquete tributario que acompañó al intento de estabilización de shock en 1985 se asimila, aunque en un contexto muy diferente, a este esquema. Hubo también en este caso, la percepción que el sistema tributario necesitaba una revisión integral para adecuarse a las nuevas circunstancias impuestas por el fiscal.

En síntesis, durante la década del ochenta han habido reformas tributarias y también intentos por el rediseño integral del sistema. En Argentina y Bolivia la crisis amplificó a niveles extremos las falencias del sistema tributario existente. En los otros países, en cambio, pudieron superarse las dificultades asociadas al ajuste fiscal, sea porque el esquema tributario

respondió de forma más elástica a los impactos y los pudo absorber con mayor éxito, o porque el sector público contó con fuentes alternativas de recursos y mejores condiciones para su financiamiento externo e interno.

5. La Economía Política de las Reformas.

El título elegido para la sección requiere de una precisión sobre los límites a que se sujeta el análisis que sigue. Bajo la designación habitual, una revisión de la economía política de un proceso de reforma -sea ésta en el terreno tributario u otra área de acción de las políticas públicas- requiere analizar el contexto, contenido y consecuencias asociadas a la adopción de una decisión de gobierno bajo condiciones y circunstancias determinadas. Si bien en un sentido la perspectiva es amplia, por cuanto se combinan distintos planos de observación -económico, político e institucional-, el objeto de estudio está constituido por un episodio que reviste singularidad y se lo acota como tal. De hecho, en la esfera tributaria hay varios trabajos que han abordado experiencias de reformas en los países estudiados siguiendo esta perspectiva⁵⁵. Es imposible seguir aquí este camino por cuanto, como se ha visto, el sujeto del problema es distinto: se trata de diversas reformas en distintos países que se han desenvuelto bajo condiciones muy diversas aún dentro de los mismos escenarios nacionales. Más aún, el intento de una comparación sistemática con una metodología común supondría un abordaje de las reformas tributarias diferente del que se ha desarrollado en este análisis. En consecuencia, la sección está reservada a comentar solamente algunos puntos que hacen al contexto político e institucional y cuya importancia se destaca a partir de los casos de reformas analizados. Luego, la idea consiste en observar con mayor detenimiento aspectos que han sido presentados en los estudios de caso de la primera parte, en el capítulo VII y en las secciones anteriores de este mismo capítulo. Pero debe señalarse que a lo largo del trabajo se han hecho múltiples referencias a temas que convergen sobre la economía política de las reformas, que son complementarios de los puntos de esta sección, pero que no serán recapitulados en lo que sigue.

(i) Reformas y Agenda de Gobierno

Una primer pregunta es respecto de cómo se incorporan las reformas tributarias en la agenda y decisiones de gobierno. Parecen haber aquí dos situaciones polares. Por un lado, aquella que se asimila con mayor propiedad a la figura de libro de texto, en la cual las reformas de los impuestos constituyen un ítem compacto,

⁵⁵/ Nos referimos, por ejemplo, al trabajo de Mann (1989) para el caso de Bolivia y al análisis de Gil Díaz (1989) sobre las reformas mexicanas durante la administración del Presidente López Portillo. Respecto del caso argentino durante el período 1984/88 puede consultarse Carciofi (1990).

precisamente definido, de una plataforma política⁵⁶. De otro lado, parecerían aquellas decisiones originadas más bien como reacción frente al cambio de las condiciones económicas. Estas se modelan bajo el imperio de las circunstancias y pueden constituir o no una reacción mayúscula frente a un cuadro de emergencia.

En los casos aquí examinados hay pocas reformas que respondan al primer modelo. Aunque es necesario recalcar que el funcionamiento de las democracias de América Latina en la década del ochenta -y en algunos casos de la ausencia de ellas- guarda una apreciable distancia respecto de aquella versión estilizada. La experiencia chilena de 1990 es una de ellas y quizás la más representativa. Los partidos debieron hacer explícito el programa tributario que perseguían y las razones que lo impulsaban. Así, el aumento en la alícuota del IVA y las modificaciones del impuesto a la renta con el propósito ambos de allegar fondos para los programas sociales debieron ser propuestos de antemano. En menor medida la reforma colombiana del impuesto a la renta de 1986 y el largo proceso que rodeó a la adopción del IVA en México pueden ser considerados de forma análoga. En las antípodas de estos casos se ubica la experiencia argentina de 1983 y 1989 (años que coincidió la gravedad de la situación fiscal con elecciones presidenciales). En particular, llama la atención la situación creada en 1989, después de los fracasos de los intentos estabilizadores, pero donde pudo conducirse la contienda electoral con una virtual ausencia de definiciones respecto de cómo se conduciría la política tributaria. Es más, las medidas adoptadas con posterioridad tuvieron escasa relación con el contenido general del discurso utilizado en los debates previos.

La mayor parte de las reformas parecen encuadrarse en el segundo tipo señalado: son respuestas frente al cuadro económico y fiscal y, en parte, su diseño se proporciona con la gravedad de los datos coyunturales. Estos son, típicamente, las reformas tributarias que se gestan como instrumento de la estabilización, de las cuales hay diversos ejemplos⁵⁷. Y como se explicó arriba, estos intentos adquirieron en Argentina y Bolivia un gesto político extraordinario en razón de la hiperinflación. En ambos casos el ejecutivo requirió de amplio apoyo parlamentario. La reforma tributaria no era un ítem más de la acción gubernamental sino un instrumento de gobernabilidad del sistema económico y social. Este

^{56/} Estos análisis han sido elaborados dentro la teoría de public choice. Ver, por ejemplo, Stiglitz (1988, cap. 6)

^{57/} En la medida que las políticas de estabilización se realizaron con el apoyo de los organismos de crédito internacional, el diseño y propuesta de reformas fue el resultado de la negociación con aquéllos. Luego, un tema de análisis es el grado participación e influencia de los mismos dentro del escenario local.

aspecto sugiere otro tema, de alcance más general, respecto de la relación entre las necesidades planteadas por las políticas de estabilización y el desplazamiento del discurso político para enfrentarla. El caso argentino de mediados de los ochenta es ilustrativo respecto de cómo los datos de la situación económica impusieron la necesidad de una revisión de las ideas que prevalecían con anterioridad a la crisis.

Finalmente, hubo casos intermedios: las reformas aparecieron gestadas por los responsables de la política económica y sin enfrentar crisis graves. No fueron así respuestas a un dato nuevo sino la corrección o profundización del rumbo existente. La reforma chilena del impuesto a la renta de 1984 es un ejemplo. En esta situación, además, la inexistencia de instituciones democráticas permitió que los proponentes no tuvieran que confrontar políticamente sus ideas.

Si lo anterior permite captar los rasgos principales de lo ocurrido en la experiencia de los ochenta, queda planteado un interrogante de interés respecto de cuál puede ser el lugar de las reformas tributarias en la agenda política futura de los países de la región. Si prevaleciese un escenario de mayor estabilidad macroeconómica y fiscal, no sería de descartar que la atención sea puesta nuevamente sobre el sistema tributario. Si así fuera, es probable que los cambios en el mismo se realicen de manera complementaria con la reforma de los programas de gasto.

(ii) Magnitud de las Reformas. Apoyos Políticos y Soporte Administrativo.

Una segunda cuestión hace a la magnitud de las reformas y los apoyos políticos que esta necesita o despierta. Ya se ha hecho la distinción entre reformas e intentos de refundación del sistema tributario y cómo este aspecto se relaciona con el trámite político. No es necesario volver aquí sobre la cuestión. Queda claro que la lección que puede extraerse es que cuanto más acotado y circunscripto es el contenido de una reforma es más amplio el espacio de la negociación entre el parlamento y el poder ejecutivo. En oposición, las reformas destinadas a conjurar emergencias fiscales convocan respuestas de apoyo o rechazo en bloque.

La entidad de las reformas, y la complejidad técnica que en consecuencia se halla asociada a ella, se vincula también con aspectos políticos y aún de la aplicación de las mismas. En el campo tributario, a diferencia de lo que ocurre en la esfera de los programas de gasto, los cambios a ser realizados se circunscriben a una esfera más reducida, que no requiere mayores esfuerzos de coordinación dentro la propia administración. Hay dos principales agentes involucrados dentro de ella: el organismo responsable de la política tributaria y el ente administrador. La decisión y la instrumentación están relativamente centralizadas. Las reformas al gasto -se trate de privatizaciones o provisión y financiamiento de programas sociales- reconocen mayor complejidad. No sólo las

consecuencias resultan más difíciles de entrever -y, por tanto, puede ser más complejo el trámite político de la reforma, sino que también la aplicación de las decisiones conlleva mayor unidad de criterio dentro de la propia administración. Un ejemplo próximo a los temas analizados aquí es el de las políticas de seguro social. Las reformas llevan a contemplar simultáneamente aspectos de provisión y financiamiento cuyo control no está, necesariamente, en manos de los mismos responsables. Luego, además del trámite político, la reforma debe superar otra prueba dentro del propio territorio de la administración: la unidad de criterio acerca de qué y cuáles son los órdenes de prioridad que se asigna a cada medida que conforma la misma.

Dos excepciones al argumento aquí expuesto son las cuestiones de federalismo tributario y los impuestos de asignación específica. Con respecto al primero, se indicó en el capítulo VII que ciertas decisiones del diseño tributario han tomado en cuenta la aceptabilidad o rechazo de la propuesta desde el punto de vista de la distribución federal de los recursos. El equilibrio puede ser harto difícil de conseguir. En el caso de los recursos de asignación específica, la observación no es muy distinta de la realizada arriba con respecto a la seguridad social. La preasignación de los fondos genera rigideces de carácter político - porque implica afectar a los beneficiarios directos- y administrativo. Luego, parece ser muy diferente el caso de reformas de impuestos en caso que exista o no una distribución prefijada de los recursos.

(iii) Reacciones e Influencias de los Grupos de Interés.

Un último tema a considerar es el de la influencia ejercida por sectores o grupos de interés en el diseño de las reformas. No obstante la importancia de la cuestión, sólo haremos una referencia breve al mismo. Esta es una dimensión que, como se decía al principio, tiene que ser inscripta en un caso y condiciones dadas.

La dirección que asumieron los cambios en los impuestos señala que el sector industrial asistió a un cambio importante de los parámetros tributarios. Por un lado, puede haber sido el mayor beneficiario de la menor progresividad y simplificación en el impuesto a la renta. Por otro lado, estuvo sometido a mayor presión por el proceso de apertura y la reducción, y en general por el mayor control sobre los mecanismos de promoción. En los estudios de caso se han recogido sólo evidencias fragmentarias respecto de la influencia de grupos sobre proyectos de reforma que los afectaba particularmente. Un ejemplo a mencionar es la implantación del IVA en México, que se enfrentó a fuertes resistencias del sector privado, preocupados por su situación relativa frente a la eliminación del impuesto sobre las ventas, en el que se aplicaban numerosas tasas y diferentes formas de tratamientos particulares. Las presiones tuvieron su efecto sobre la decisión final adoptada respecto de la alícuota del nuevo impuesto. Una situación similar con el IVA se detectó en Argentina cuando el gobierno propuso

(1988) aumentar la tasa general del mismo. También en Argentina la discusión parlamentaria de los proyectos para la limitación de los beneficios promocionales enfrentó fuertes resistencias.

No es posible extraer una conclusión general respecto de si hubo oposiciones sistemáticas a los proyectos de reformas y cómo se sumaron los lobbies en los mecanismos de negociación parlamentaria. Pero sí es necesario hacer una distinción. Las reformas tributarias impulsadas con propósitos de estabilización no fueron neutrales en cuanto al objetivo de recaudación: más allá de los instrumentos, se apuntó al aumento de la carga impositiva real. Desde este ángulo, las propuestas implicaron escasos márgenes de acción para el gobierno frente al conjunto del sector privado. Lo cual no implica que este último no procurara acomodar de la mejor manera los costos, trasladándolos hacia los sectores con menor capacidad de presión política. Sería demasiado apresurado concluir de aquí que la mayor difusión de los impuestos al consumo, con su mayor regresividad, puede explicarse por el juego de presiones políticas. El balance no es claro. De una parte la aplicación de los impuestos al consumo, de mayor potencial recaudatorio, debe ser contrapuesta con las otras fuentes alternativas. Además, el aumento de la presión tributaria permitió en ciertos casos reducir el impuesto inflacionario que es también regresivo. Por último, la distribución de la carga tributaria no es tema que haya sido estudiado recientemente en los países de la región. Más en general, la relación entre la estructura tributaria, su incidencia distributiva, y el proceso de negociación política es una cuestión del mayor interés pero donde se carecen de investigaciones que aporten al conocimiento de la misma.

Fanelli, J., Frenkel, R., y Rozenwurcel, G. (1990). *Growth & Structural Reform in Latin America. Where we Stand.* Documento Cedes/57. Buenos Aires, 1990.

Frenkel, R. (1991). *Notas sobre Macroeconomía y Crecimiento Bolivia.* Documento Cedes/63.

Tanzi, V., (1988). *The Impact of Macroeconomic Policies on the Level of Taxation (and on the Fiscal Balance) in Developing Countries.* IMF Working Paper.

Tanzi, V. (1977). *Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue.* IMF Staff Papers, Vol. 24, No. 1.

Tanzi, V. (1978). *Inflation, Real Tax Revenue, and the Case for Inflationary Finance: Theory with an Application to Argentina.* IMF Staff Papers, Vol. 25, No. 3.

Taylor, L. (1990). *Gap Disequilibria: Inflation, Saving and Foreign Exchange, in Income Distribution, Inflation and Growth: Lectures in Structuralist Macroeconomic Theory.* MIT, Harvard University. Mimeo.

Gil Díaz, Francisco (1989). *Tax Reform Issues in Mexico,* en Boskin, M. y McLure, Ch. (ed.), *World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries.* International Center for Economic Growth.

Carciofi, R (1990). La Desarticulación del Pacto Fiscal. Una Interpretación Sobre la Evolución del Sector Público Argentino Durante las Ultimas Dos Décadas. Serie Documentos de Trabajo No. 36. CEPAL. Buenos Aires.

Mann, A. (1989). Economía Política de la Reforma Tributaria en Bolivia. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. Vol. 29. No. 115. Buenos Aires, Octubre-Diciembre.

CAPITULO X**CONCLUSIONES**

Las conclusiones que siguen persiguen una doble finalidad. Por una parte, se destacan los puntos más importantes que fueron identificados en el análisis desarrollado en la segunda parte del trabajo. En tal sentido, hemos preferido ceñirnos a una presentación breve y que, por tanto, no aspira a un resumen sistemático de la discusión de los capítulos anteriores. Por otro lado, se señalan algunos temas que resultan una derivación natural de aquéllos y que, según creemos, adquirirán interés en la futura agenda de las políticas tributarias para los países de la región.

1. Las reformas tributarias en la década del ochenta han concentrado su atención en la aplicación del impuesto al valor agregado, como eje de la tributación al consumo, y en una revisión exhaustiva del impuesto a la renta. Los cambios se orientaron hacia la implantación del IVA (para los países que no lo habían adoptado aún) y la generalización del alcance de dicho impuesto reduciendo el número de actividades exentas y, en general, optando por alícuotas únicas. A su vez, las modificaciones en el impuesto a la renta han buscado reducir la progresividad mediante reducciones de alícuotas, eliminación de sobretasas y ampliación de tramos. La finalidad perseguida ha sido la de avanzar hacia la equidad horizontal con la aplicación del impuesto revirtiendo en parte la tendencia adoptada en los años setenta. Se detecta asimismo una menor imposición sobre las utilidades retenidas, con el propósito manifiesto de favorecer el ahorro y la formación de capital; para las rentas provenientes del trabajo asalariado se elevaron los mínimos apuntando así a descongestionar las tareas de fiscalización en una fuente que, en general, asume escasa relevancia en los países aquí examinados. Varios países han eliminado también otros tributos directos: ganancias eventuales, patrimonio neto o capitales. Asimismo, se han reducido los mecanismos promocionales que constituían gastos impositivos fuera del control presupuestario, y de carácter cuestionable en cuanto a la efectividad del instrumento. Para los países de elevada inflación, se adoptaron diversos mecanismos para evitar las pérdidas de recaudación originada en los rezagos. Si bien éstas han sido las orientaciones centrales en el diseño de las reformas, no se han recogido mayores evidencias que permitan evaluar el efecto económico, particularmente en materia de imposición a la renta y sus efectos sobre el ahorro y la asignación de recursos. En cambio, sí parece apropiado juzgar las reformas en este terreno como un esfuerzo para mejorar el rendimiento fiscal del impuesto sobre la renta, y disminuir las brechas entre los objetivos establecidos en las normas respectivas y su alcance real. De otro lado, la ampliación del IVA se exhibe como una tendencia firme sobre la cual se ha concentrado el esfuerzo de recaudación. En cualquier caso, el

análisis de estos aspectos debe ser inscripto dentro de las características propias de cada uno de los sistemas tributarios. En el trabajo se ha insistido respecto de la existencia de marcadas diferencias al respecto.

2. Las políticas de apertura comercial han propiciado un cambio importante de la estructura arancelaria. Al tiempo que se han tendido a eliminar las restricciones cuantitativas, la dispersión y el nivel de las alícuotas se ha reducido. Hay países que han adoptado alícuotas únicas o un número escaso de tramos. Sujeto a las restricciones macroeconómicas -principalmente, el balance comercial y la evolución real de la tasa de cambio-, las reformas adoptadas indicarían, muy probablemente, que la recaudación impositiva, tanto la aduanera como la que tiene base en los impuestos generales y específicos al consumo, tenderá a incrementarse en términos absolutos y relativos.

3. Las conclusiones anteriores deben inscribirse en su adecuado contexto. Como se analizó en el capítulo VIII, los seis países de la región aquí considerados aparecen con coeficientes de tributación relativamente bajos en relación al conjunto de países en desarrollo. Estas diferencias se acrecientan si se toma en cuenta el nivel de ingreso per cápita como indicador aproximado de la capacidad de tributación. De manera similar, los impuestos a la renta tienen menor participación dentro de la estructura, aunque el porcentaje de tributación directa sería similar al resto de los países en desarrollo si se toman en cuenta los ingresos del sistema de seguridad social. El porcentaje de tributos directos dentro del total resultaba se aproximaba así al 35% hacia principios de la década en el promedio de los seis casos analizados (para el mismo concepto, los miembros de la OECD registraban una participación de 65%). En relación a los otros países en desarrollo, los países latinoamericanos estudiados aquí tendrían, en cambio, una menor participación de los impuestos sobre el comercio exterior que se ha visto compensado por la proliferación de impuestos al consumo, tanto generales como específicos.

Observando la evolución de la estructura tributaria entre fines y comienzos de la década, en todos los casos se detecta un descenso de los impuestos a la renta. No se verifica, sin embargo, una sustitución nítida por los impuestos al consumo, sino que parece existir una mayor diversificación de fuentes. La concentración de fuentes tributarias -medida por el porcentaje de participación de IVA e impuesto a la renta sobre el total- no es homogénea: tres países, Chile, México y Colombia exhibían los registros más altos superiores al 50%). Argentina y Bolivia se ubican en el otro extremo, mientras Costa Rica configura un caso intermedio. Hacia principios de la década, antes de la reforma en el impuesto a la renta, Chile detentaba el índice más alto: 73%.

4. Aunque afectados varios de ellos por las restricciones de la política de salarios y empleo del sector público, los organismos de administración tributaria han hecho avances importantes. Se conjugaron, a tal efecto, medidas de fiscalización y control con otras asociadas al diseño de los impuestos para facilitar las primeras. La aplicación de pagos a cuenta -impuestos a los activos como crédito para el impuesto a la renta-, esquemas de retención y percepción, y el régimen complementario del IVA (Bolivia) son ejemplos que ilustran cómo se conjugaron las tareas propias de la administración con la política tributaria. En contraposición, la simplificación tributaria constituye un terreno donde aún pueden hacerse avances significativos.

5. En cuanto a la relación entre contexto macroeconómico y la dirección de las reformas tributarias se han señalado temas de crucial importancia. En primer lugar, se observa que han predominado casos de reformas como respuesta a los desequilibrios macroeconómicos y fiscales. Pero también se indicó que hubo cambios en la política de tributación aún en ausencia de aquellas circunstancias. En segundo lugar, se ha destacado que las variables de carácter macroeconómico son un determinante central de los niveles de la carga tributaria. Sin embargo, la acción de las mismas está condicionada la estructura impositiva de cada país. En particular, se ha indicado la importancia que asume la propiedad estatal de recursos naturales en condiciones de generar rentas (de monopolio) que son apropiadas a través de los impuestos. Otro factor que ha contribuido a aislar los impactos del contexto global sobre la carga tributaria ha sido el grado de madurez y estabilidad -su concentración en un número reducido de impuestos que aseguraba la mayor fracción de la recaudación- que poseían los respectivos sistemas en los años previos a la crisis. Finalmente, se ha hecho una distinción importante entre experiencias de reforma tributaria, entendidas como modificaciones y adaptaciones en el margen a un esquema que desempeña aceptablemente sus funciones, y casos de refundación del sistema tributario. Los países estudiados en este trabajo brindan ejemplos en uno y otro sentido.

6. Si bien las reformas tributarias de la década del ochenta han sido abundantes en número y contenido, sería equivocado pronosticar que se han agotado los temas de una futura agenda. En primer lugar, como aspectos que se desprende de una analogía con la experiencia pasada, cabe discernir cuál habrá de ser el escenario macroeconómico que establecerá los parámetros de las distintas políticas nacionales. De continuar las tensiones entre la brecha externa y fiscal que se ha visto en la década del ochenta, no es difícil conjeturar que aquéllos países que no han logrado afianzar sus bases y estructuras tributarias seguirán sujetos a esta tarea. Y si así fuera, las reformas perseguirán en estos casos objetivos similares a los que se ha visto en el pasado. La experiencia de Argentina parece constituir un ejemplo claro: desde 1991 ha logrado afirmar la estabilidad de su esquema macroeconómico, pero se han

sucedido de igual manera un importante número de reformas a su sistema tributario.

Bajo condiciones de mayor estabilidad, son otras las cuestiones de política tributaria que adquirirán mayor atención. Aquí mencionaremos sólo tres de estos puntos. En primer lugar, habida cuenta que varios países de la región llevan a cabo políticas de integración y conformación de mercados regionales, los aspectos de armonización y coordinación tributaria demandarán una revisión de los sistemas existentes. Nuevamente, aranceles, IVA y los impuestos a la renta deberán ser adaptados a esa situación. Pero no son los únicos: como se ha visto, los impuestos específicos al consumo, que poseen un diseño inorgánico para la mayor parte de los países de la región, será una cuestión de atención.

En segundo lugar, las cuestiones de coordinación fiscal parecen adquirir importancia también en el plano interno. Para los países de organización federal, el tema tiene límites establecidos por los esquemas institucionales y normativos vigentes. Por otra parte, ciertas direcciones de la política de gasto, con su mayor énfasis en los aspectos de descentralización, requerirá armonizar intereses y competencias aún para países de estructura fiscal unitaria. Es probable que por ese camino, se impongan cambios en la distribución financiera de los recursos y se otorgue mayor autonomía impositiva a niveles inferiores de gobierno. Colombia parece inaugurar una nueva etapa en este proceso a partir de 1991.

Finalmente, queda abierto un capítulo importante respecto de las otras funciones del sistema tributario, particularmente respecto de su capacidad para distribuir ingresos. Se ha mencionado cómo en la década del ochenta se privilegió el aumento o preservación de la carga tributaria real sacrificando parte de la progresividad existente. Esto último, como se dijo, aparece más nítido cuando se atiende a los aspectos del diseño normativo en la imposición sobre la renta que los alcances reales de la misma. Observando la trayectoria ya recorrida, no parece probable que se revierta la tendencia en la aplicación de los impuestos al consumo y la tributación indirecta, no obstante su mayor regresividad. Si estos impuestos prueban ser fiscalmente eficientes, resultará proporcionalmente más compleja su sustitución en razón que aumenta el riesgo de desequilibrios en las finanzas públicas. Por otra parte, como resultado inmediato del pobre desempeño económico de los ochenta, América Latina ha asistido a un deterioro de la situación social que abarca, con matices propios, a la mayor parte de los países. La preocupación por los aspectos de equidad ha cobrado así un nuevo impulso. Las políticas que se vienen ensayando en diversos países parecen poner su atención en el gasto procurando una mayor focalización de su impacto sobre los grupos sociales más desprotegidos. Y por las razones apuntadas, esta tarea no se apoyaría en los instrumentos tributarios. Sin embargo, de la discusión realizada emerge una dificultad adicional. El objetivo compensador de la política de gastos debería computar de manera

explicita el sesgo adicional que ha introducido los cambios en la estructura impositiva operada en estos años. Pero lo anterior no es más que una observación de carácter conceptual. En realidad, la mayor dificultad proviene de la ausencia de investigaciones comprensivas sobre esta cuestión y pongan de manifiesto la evidencia disponible. Sólo así será posible una discusión respecto de cuáles son los verdaderos límites que reconoce la política tributaria en los países de la región.

Gráfico 1

RECURSOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

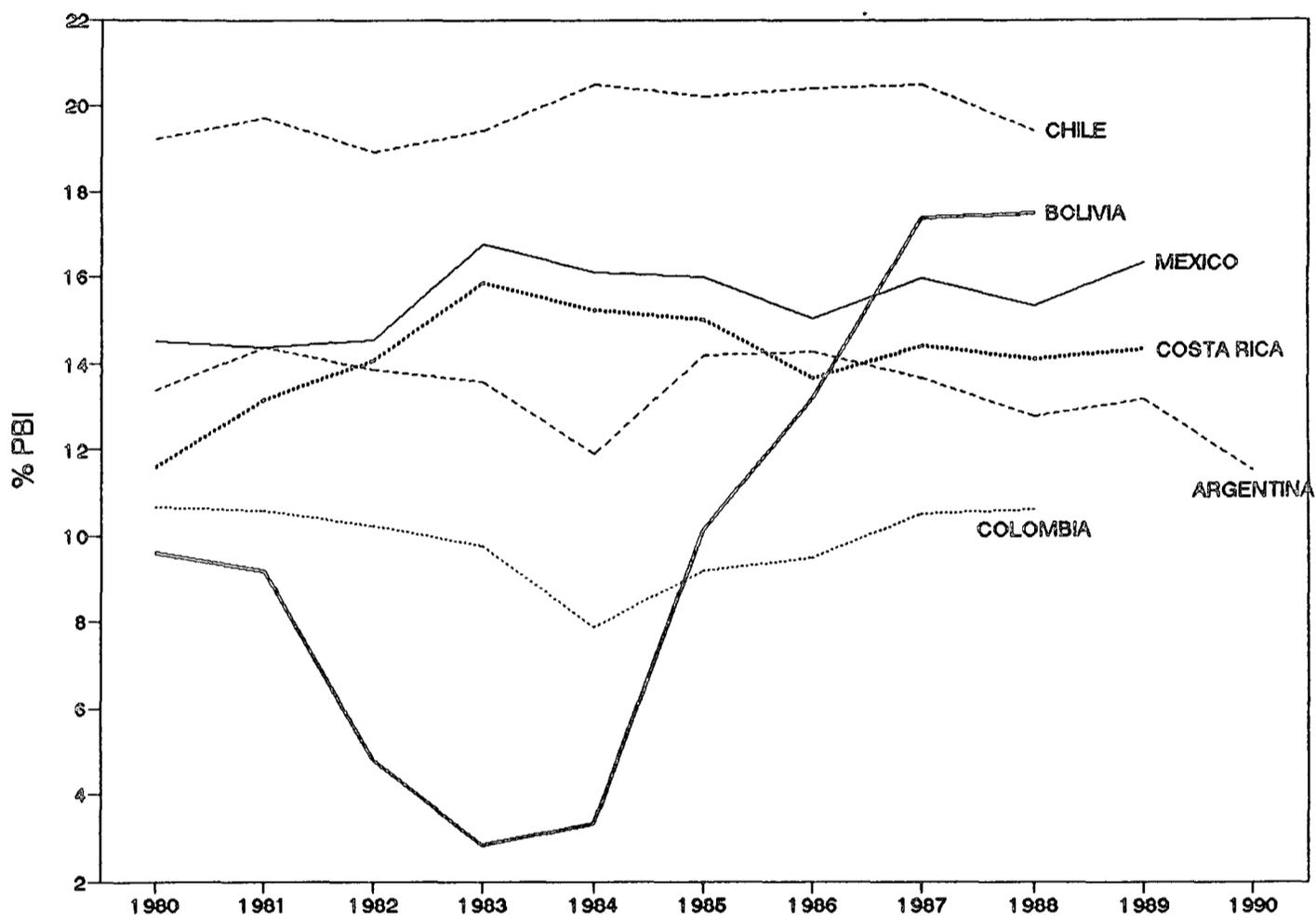


Gráfico 2

ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS
A PRINCIPIO Y FIN DE LOS OCHENTA

