

Sólo para Participantes  
ORIGINAL: ESPAÑOL

6 de mayo 1991

---



**REFORMAS TRIBUTARIAS EN AMERICA LATINA**

Notas Metodológicas

**RICARDO CARCIOFI**

---

Documento a ser presentado en el Seminario-Taller sobre Métodos de Análisis Comparativo de Reformas de Política Pública organizado por el Proyecto HOL/90/S45 "Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" en Santiago, Chile, durante el período 6 - 8 de mayo 1991. Las opiniones expresadas en este estudio, son de la exclusiva reponsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



REFORMAS TRIBUTARIAS EN AMERICA LATINA  
Notas Metodológicas

1. Introducción.

Estas notas apuntan a desarrollar una metodología común para estudiar las reformas tributarias recientes en seis países de América Latina<sup>1</sup>. El Proyecto Regional Sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe ha establecido el marco más general dentro del cual se propone analizar, para varios países de la región, experiencias de reformas que comprenden una diversa gama de áreas de política: desregulación y privatización de empresas públicas, liberalización comercial y financiera, y programas sociales<sup>2</sup>. La propuesta metodológica que desarrollan estas notas intentan inscribir las experiencias de reforma impositiva en el marco general del Proyecto. Conviene enfatizar entonces que en razón de la amplitud del foco de interés de aquél, hay dos criterios rectores que se han privilegiado en la propuesta siguiente. En primer lugar, como resulta obvio, dentro de la propia temática de las reformas impositivas, interesa la comparabilidad de análisis y resultados que arrojen los distintos estudios de caso. De ahí entonces el intento de establecer una metodología común. En segundo lugar, quizás como objetivo más ambicioso, se persigue la intención que el análisis

---

<sup>1</sup> En principio, por las razones que se explican más adelante, los estudios se circunscriben a las experiencias de reforma llevadas a cabo en la década del ochenta. Los estudios de caso que se prevé realizar son los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. No es definitiva la decisión respecto del estudio de Costa Rica; podría ser sustituido por un análisis de la reforma tributaria boliviana.

<sup>2</sup> Ver CEPAL, (1990) y Memorandum de Orientación del Proyecto (Enero, 1991)

facilite una lectura complementaria e integrada con los estudios correspondientes a las restantes áreas.

Teniendo en cuenta las características del Proyecto, y la necesidad de articular sus distintos componentes, parece conveniente concentrar la discusión metodológica alrededor de dos preguntas: primero, dentro del campo de las reformas tributarias, qué temas deben distinguirse en forma particular para ser estudiados en el trabajo posterior; segundo, cómo se puede encarar el análisis de los mismos. La respuesta al primer interrogante es esencial no sólo porque define los contenidos de la investigación, sino también porque condiciona sustancialmente la integración con el resto del Proyecto. El segundo aspecto indicado es, en cambio, propiamente de método -tanto en cuanto a la forma de abordar los temas como las fuentes de información a utilizar- y, por cierto, guarda cierta dependencia respecto de la respuesta que se brinde a la primer pregunta.

Con relación a ella -qué estudiar dentro las políticas de reforma tributaria en cada uno de los casos nacionales- nuestra opinión es que se pueden distinguir dos posibles estrategias para definir los respectivos contenidos. La primera consiste en ubicarse dentro del propio sistema tributario. Siendo así, la investigación apuntaría, primero, a establecer atributos característicos de los sistemas tributarios (para cada país). Con arreglo a estas características se ensayaría una cierta tipología donde, eventualmente, cada "tipo" podría estar constituido por más de un caso nacional. En un segundo paso, las reformas podrían estudiarse como intentos de política para resolver las debilidades detectadas en los sistemas tributarios. Podrían compararse así similitudes y diferencias y grados relativos de éxito de las reformas, buscando las asociaciones correspondientes: con las características de la estructura tributaria, las diversas formas de aplicación, etc.

No consideramos el camino descripto como el más provechoso. Esencialmente, si se atiende a los objetivos del Proyecto, no creemos que la guía para identificar los temas deba estar autorreferida al propio sistema tributario. Cuando se toma debida nota de la crítica evolución económica de los países de la región durante la década pasada (con su correlato sobre el plano social y político)<sup>3</sup>, parece más adecuado utilizar el cuadro macroeconómico como puerta de entrada al capítulo específico de las cuestiones tributarias. Ha sido ésta situación global, no obstante la diversidad en cuanto a magnitudes y naturaleza de los desequilibrios en los respectivos países, el escenario que ha moldeado la evolución reciente del desemepeño fiscal<sup>4</sup>. Los sistemas tributarios y las políticas de reforma son elementos constitutivos de ese conjunto mayor. Esta es la óptica que se adopta en el trabajo y en el punto siguiente se discuten los fundamentos de tal elección.

## **2. El contexto macroeconómico y las reformas tributarias.**

No corresponde elaborar aquí sobre la naturaleza de los desequilibrios externos e internos de los países que conforman el estudio. Tampoco se sugiere que los estudios nacionales de reforma tributaria ingresen en ese terreno<sup>5</sup>. Para nuestros propósitos, por el momento, nos interesa distinguir dos casos polares. Por un lado, las reformas tributarias a ser estudiadas pueden haber sido concebidas y aplicadas (sea como herramientas aisladas, o formando

---

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Cepal (1990 b/), capítulo II.

<sup>4</sup> El Cuadro 1 resume algunos indicadores económicos seleccionados sobre los países a ser estudiados por este componente del Proyecto.

<sup>5</sup> Como se sabe, el marco macroeconómico será analizado por otro trabajo del Proyecto. No obstante, la discusión del texto supone, al menos de manera implícita, una interpretación sobre cómo operaron los mecanismos de ajuste de las economías de la región en los ochenta. Ver Fanelli et al (1990)

parte de un "paquete fiscal" integral) como un instrumento de la política de estabilización. Alternativamente, el otro contexto de reforma sería el caso donde las modificaciones tributarias persiguieron mejorar aspectos asignativos y distributivos de la estructura anterior, o modificar las fuentes y niveles de financiamiento del gasto público previo a la reforma<sup>6</sup>. En este caso, los cambios buscados en el sistema tributario son independientes de las urgencias y los objetivos que impone el diseño de la política de estabilización de corto plazo.

Esta discriminación, concerniente a si las decisiones y políticas de reforma se llevan a cabo en el marco de un proceso de ajuste y estabilización es esencial. No sólo se trata de diferencias en el cuadro económico general que acompaña a la política tributaria, sino que muy probablemente los ingredientes políticos y la propia gestión de la reforma define contextos marcadamente distintos.

Consideremos primero el caso de reformas tributarias en el contexto de programas de estabilización. Si la situación de partida ha estado signada por el desequilibrio interno y externo, parece necesario disponer de ciertos elementos, casi de naturaleza descriptiva, antes de juzgar la dirección específica de la política tributaria. Por un lado, es importante precisar la relación entre desequilibrio externo e interno; en particular, adquiere relevancia conocer si el cierre de la brecha externa supone o no, simultáneamente, la transferencia interna de recursos. Por otro lado, se necesita conocer la magnitud de la brecha fiscal y su financiamiento. Varios de los países incluidos en el Proyecto comenzaron a atravesar un período de desequilibrios económicos agudos a partir de los años ochenta. Estos han repercutido en forma

---

<sup>6</sup> El caso de la reforma boliviana sería un ejemplo del primer caso (Mann, 1989). Los cambios recientes en la legislación tributaria impulsados por el Gobierno del Dr. Aylwin en Chile son representativos de la segunda alternativa.

directa sobre las políticas de gastos e ingresos públicos. Como corolario inmediato del funcionamiento macroeconómico, las finanzas públicas han visto evaporar fuentes de financiamiento que tenían relevancia en el pasado: el impuesto inflacionario y cierto margen para la colocación interna de deuda pública<sup>7</sup>. Esta crisis de financiamiento público ha sido el telón de fondo de más de una política de reforma.

Con respecto al origen (externo e interno) de los desbalances macroeconómicos y su relación con el sistema tributario, parece pertinente distinguir tres situaciones<sup>8</sup>. Cuando la inestabilidad macroeconómica ha sido disparada primordialmente por shocks externos -interrupción de las fuentes de crédito o abrupta caída de términos de intercambio-, los niveles y composición de la recaudación se ven resentidos. El mecanismo de transmisión está asociado al aumento en el tipo de cambio real: la corrección del déficit de balance de pagos requiere un tipo de cambio mayor; el cambio de precios relativos acelera la inflación y, por esta vía, disminuye la recaudación. Además, es probable que se produzcan modificaciones en la estructura impositiva, sea en forma autónoma o por el intento de capturar el aumento de renta que produce la devaluación. En esos casos el sistema tributario se convierte en

---

<sup>7</sup> Las experiencias recientes de Argentina y Brasil son ejemplos ilustrativos, y bastante extremos, de manejo de política fiscal con demanda casi nula para los papeles del gobierno. El Tesoro público se ve obligado a aplicar una "regla de caja". El superavit primario del sector público no financiero debe ser aproximadamente equivalente al monto de intereses externos no refinanciados. Esto fija un objetivo recaudatorio, definido por razones macroeconómicas, que puede ser excesivamente ambicioso en función de la trayectoria y las posibilidades del sistema tributario.

<sup>8</sup> Los trabajos del Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL-PNUD, son de utilidad para identificar los distintos casos nacionales en las categorías que se señalan en el texto. Ver, por ejemplo, los estudios sobre Chile (Serie Política Fiscal No. 6) y Bolivia (Serie Política Fiscal No. 9)

una variable dependiente del proceso de desequilibrio. Es un objetivo de política, en cambio, a la hora de encarar el ajuste.

Aunque menos frecuente en el caso de los países y períodos contemplados en el Proyecto puede ocurrir, sin embargo, que el desequilibrio tenga su origen en el frente fiscal. Siendo así, correspondería ensayar alguna hipótesis sobre la participación relativa de las políticas de gasto e ingresos públicos en la aparición de mayores déficit fiscales. En otros términos, cuánto del déficit observado se debe al comportamiento de las variables de gasto, o caídas de recaudación (sea como resultado de decisiones de política tributaria o razones exógenas).

Finalmente, se puede encontrar la combinación de las dos alternativas citadas: situaciones de crónico desequilibrios internos previos a la aparición de las dificultades de balance de pagos. El ajuste de la cuenta corriente opera sobre una situación fiscal que era débil antes de la aparición del problema de la deuda<sup>9</sup>. Naturalmente, el proceso de ajuste amplifica las dificultades fiscales y, en particular, limita las posibilidades de un desempeño eficiente de la política impositiva<sup>10</sup>.

Las situaciones referidas están ausentes para aquellas reformas del sistema tributario aplicadas fuera del contexto de la estabilización. Esto, por cierto, no califica ni la magnitud del objetivo tributario buscado ni los cambios en cuanto a la estructura del sistema. Nuestro punto es, simplemente, que se trata de condiciones de contexto -económicas y políticas- que exigen un reconocimiento particular. En el plano económico, cuando las

---

<sup>9</sup> Argentina encuadra dentro de este modelo (Carciofi, 1990)

<sup>10</sup> La eficiencia alude no sólo a los impactos asignativos y distributivos. Incluye, en especial, a la posibilidad de alcanzar las metas de recaudación trazadas por la política de estabilización.

reformas no están asociadas a la estabilización, su análisis puede conducirse con arreglo a un enfoque más tradicional<sup>11</sup>:

a) "esfuerzo tributario" propuesto; b) modificaciones de la base económica del sistema: ingreso vs. consumo; producción doméstica vs. comercializable; c) aspectos asignativos y distributivos<sup>12</sup>.

En síntesis, la propuesta consiste en ubicar primero, en cada caso nacional, la reforma tributaria en el contexto macroeconómico. Si aquella aparece como un instrumento de un programa de estabilización, será necesario referirse a la magnitud y comportamiento de la brecha externa y fiscal, para analizar luego el sistema tributario teniendo presente aquellas restricciones. Si éste no fuera el caso, las referencias (y la relación) con los datos macro aparece como una tarea que requiere una atención considerablemente menor.

Finalmente, cabe advertir que la discusión ha venido eludiendo una complicación adicional sobre la cual conviene tomar ahora debida nota. Se trata del número de reformas a ser consideradas en cada caso nacional. En el escenario planteado más arriba parece aludirse a una cierta de imagen de cómo se gesta y se decide una reforma tributaria: ésta sería la respuesta -normalmente, aprobada a través de la sanción parlamentaria de una o varias leyes- para enfrentar determinadas exigencias de la situación económica. Es un evento singular y de fácil identificación. Sin embargo, no es ésa la única posibilidad. En los países a ser incluidos en el estudio hay casos donde las reformas tributarias se fueron sucediendo unas

---

<sup>11</sup> Más adelante nos referiremos al plano político y de gestión de las reformas tributarias

<sup>12</sup> Ver Musgrave, 1987. El análisis de estos temas, como se verá más adelante, también puede extenderse a los "paquetes tributarios" con propósitos de estabilización. Pero, según creemos, esta es una tarea posterior, en razón que el objetivo de la estabilización imprime una lógica propia sobre la política fiscal.

a otras en cortos periodos de tiempo<sup>13</sup>. El número de reformas, los objetivos recaudatorios y las modificaciones en la estructura y tipo de impuestos, estuvo proporcionado a la magnitud de la crisis fiscal.

Desde el punto de vista metodológico, la existencia de varias reformas tributarias, con objetivos similares y en plazos breves, plantea la dificultad de la elección. Sería difícil avanzar aquí sobre los criterios a tener en cuenta para tomar una u otra reforma. La entidad y amplitud de la reforma y las circunstancias económicas y políticas, podrían ayudar para seleccionar uno u otro caso. Aunque también cabe sugerir que si se trata de una sucesión de reformas, no habría que perder de vista la trayectoria que siguió el conjunto de las modificaciones tributarias. Esto permitiría, según creemos, derivar algunas conclusiones respecto de la estabilidad de la política tributaria, las consecuencias en términos de la administración del sistema, etc.

### **3. Los Antecedentes Tributarios. Aspectos Económicos e Institucionales.**

En la sección anterior se ha justificado la necesidad de encuadrar las reformas en su adecuado contexto macroeconómico, poniendo énfasis también en algunos aspectos generales de la situación fiscal. Sin embargo, para entender con mayor propiedad una cierta política de reforma en el campo impositivo, parece necesario disponer además del cuadro tributario específico para el cual fue diseñada.

Con el propósito de no multiplicar las dificultades de información, sugerimos concentrar la atención en dos planos. Por

---

<sup>13</sup> Ciertamente, ése ha sido el caso de Argentina. Las modificaciones tributarias, donde todas apuntaron a objetivos de estabilización, se repitieron casi sin solución de continuidad a partir de 1984.

una parte, deberían ubicarse las magnitudes que hacen a la caracterización económica del sistema tributario. Esto comprende: 1) nivel y composición (por tipo de impuestos) de la presión tributaria; 2) exposición del sistema tributario a la aceleración inflacionaria; 3) incidencia de los impuestos sobre la producción doméstica y sobre el comercio exterior; 4) aspectos asignativos y distributivos de la estructura impositiva vigente; 5) cobertura económica del sistema (evasión e informalidad de la actividad económica); 6) importancia de los "gastos tributarios" o instrumentos particulares de promoción a través de exenciones, desgravaciones, etc.

Muy probablemente, no resultará posible cubrir en cada caso nacional los diferentes ítems incluidos en la lista anterior. Tampoco es necesario proponer de antemano una cobertura integral de la misma. La importancia de cada punto, y la necesidad o no de profundizar en él, debe juzgarse frente a la orientación particular de cada reforma. Esta advertencia también aplica sobre los aspectos institucionales que se discuten a continuación.

De importancia análoga a los aspectos económicos, se encuentran las dimensiones institucionales. Estas están correlacionadas con la organización del sector público en cada país. Desde el punto de vista de la percepción y aplicación de los recursos tributarios, pueden distinguirse tres niveles. En primer lugar, dentro del gobierno general, la existencia o no de jurisdicciones políticas (con autonomía tributaria) hace una diferencia esencial. Los desequilibrios crónicos en las finanzas de las provincias, estados y/o municipios, han sido motivo de una preocupación recurrente en varios países de la región<sup>14</sup>. Más aún, la relación financiera entre los diversos niveles de gobierno ha sido sumamente conflictiva al agravarse la situación fiscal en los años recientes. La distribución de la recaudación adicional proveniente de las

---

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, Rezende (1990)

reformas tributarias ensayadas, fue un aspecto que condicionó no sólo el tipo de impuestos aplicados sino que, además, determinó estrategias ad-hoc de negociación parlamentaria. Con frecuencia, en las versiones estilizadas de los procesos de ajuste post-deuda, suele trabajarse con una visión excesivamente compacta de las restricciones fiscales. La simplificación G - T de la ecuación de balance de los libros de texto se aplica, sin mayores reparos, para analizar situaciones concretas de experiencias de política económica. En la práctica, G - T no tienen una decisión centralizada. En particular, la crisis fiscal ha hecho que los distintos niveles de gobierno -en un sistema federal- compitan por las mismas fuentes de recursos. La resolución del dilema ha sido políticamente conflictiva. Y las medidas tributarias adoptadas, cuando son juzgadas ex-post y fuera de contexto, pueden aparecer ofreciendo soluciones cuya eficiencia económica es cuestionable.

El segundo tema es el concerniente a las empresas públicas. Ciertas empresas estatales constituyen una importante fuente de ingresos tributarios. En ocasiones, las tarifas de servicios han sido un vehículo para cargar impuestos al consumo. En otras, cuando las empresas desarrollan actividades de alta rentabilidad, generalmente asociadas a la explotación de recursos naturales (petróleo, cobre, etc), se han gravado los beneficios extraordinarios. Desde otro ángulo, la política de privatizaciones ha debido enfrentar, como problema adicional, la sustitución de aquellas fuentes de ingreso fiscal.

Cuando las empresas públicas aportan una fracción importante de la recaudación, se presentan otros atributos del sistema impositivo: disminuyen los costos de administración fiscal y se facilita el control; económicamente, si las empresas públicas tienen producción exportable, se puede aumentar la presión fiscal sobre las mismas, compensando caídas de la recaudación que recae sobre producción doméstica. En forma similar al caso de los estados provinciales, la dependencia formal que vinculan a las empresas u

organismos descentralizados con el Gobierno Central, no debe ser entendida como sinónimo de perfecta sincronía entre la conducción de la política fiscal y la administración empresarial. Las firmas estatales, en especial las de mayor peso, actúan autónomamente respondiendo a objetivos propios. La posibilidad de apoyar el sistema recaudatorio sobre sus actividades tiene límites. Son frecuentes los casos de discrepancia entre la conducta microeconómica y los objetivos que procura imponer sobre las mismas el Gobierno Central<sup>15</sup>.

Por último, el tercer dato institucional concierne a los impuestos de asignación específica. Varios de los sistemas tributarios de los países de la región aplican impuestos que no resultan de libre disponibilidad. Se trata de subsistemas de ingreso-gasto, que poseen generalmente un mecanismo de operación distinto del resto. El caso de la previsión social es un ejemplo bastante difundido. Pero no es el único. Los impuestos de asignación específica han sido utilizados también para financiar la inversión en infraestructura. Es importante, para el análisis de los casos de reforma tributaria, tener presente la operación de estos mecanismos. En su presencia disminuyen los grados de libertad de la política fiscal -al recortar una esfera de ingresos y gastos que poseen determinantes propios- y, cuando se intentan aplicar medidas de ajuste, generalmente plantean dificultades adicionales si estos fondos exhiben, como en el caso previsional de varios países, un elevado nivel de desfinanciamiento previo.

#### **4. La Reforma Tributaria. Un Análisis de Economía Política.**

En el acápite anterior se sugirió una esquema de referencia para presentar los antecedentes de cada caso de reforma, tanto en su dimensión económica como institucional. Tal como se advirtió

---

<sup>15</sup> Ver Lucángeli (1990).

arriba, no correspondería interpretar dicho esquema como una lista exhaustiva de puntos, cuyo examen debe ser realizado previamente. El propósito es, antes bien, brindar una agenda que permita identificar mejor la orientación general y los contenidos particulares de cada reforma en los respectivos casos nacionales.

Corresponde avanzar ahora sobre el paso siguiente. Una vez reunidos los antecedentes, macroeconómicos y tributarios relevantes al caso, emerge la pregunta de cómo estudiar la reforma impositiva seleccionada. El enfoque que proponemos a continuación es que la reforma debe ser tratada como una decisión de política económica; decisión que tiene repercusiones en el plano económico y político, y que involucra diversos actores (el Ejecutivo, el Congreso, partidos políticos, grupos de interés, y al propio aparato administrativo que debe instrumentar los cambios decididos). Hemos calificado a ese enfoque como un análisis de economía política de la reforma tributaria.

Dado que se propone estudiar el problema en cuestión como una decisión, entendemos que su análisis comporta una cierta secuencia. A saber:

\* Descripción de los contenidos de la reforma,

Entendemos por ello las medidas específicas que comporta la reforma. Esto llevaría a precisar, en primer lugar, los objetivos recaudatorios que se persiguen -tal como son percibidos y presentados por las autoridades económicas. Y, complementariamente, el tipo de instrumentos tributarios involucrados en la reforma. Ambos aspectos deberían ser constraídos con las variables económicas e institucionales comentadas anteriormente.

\* El trámite político,

Aquí correspondería hacer referencia tanto a los aspectos de la negociación parlamentaria, como a la ubicación que asumen los distintos grupos de interés. Los proyectos de legislación enviados por el poder administrador pueden ser objeto de bloqueo en la órbita parlamentaria, o bien sufrir alteraciones que cambian la

orientación del proyecto original. Por otro lado, si la reforma implica modificar legislación que garantiza ventajas particulares, interesa conocer cómo opera y cómo se canaliza el juego de presiones sectoriales o corporativas.

\* La gestión de la reforma,

Los cambios en la política impositivas están sujetos a restricciones económicas y políticas. Pero, además, enfrentan la limitación que impone la capacidad operativa de la administración tributaria. Recomendaciones frecuentes, que tienen claras ventajas económicas -como la reducción de alícuotas con ampliación de la base de tributación- no siempre reparan en la necesidad de introducir sustanciales mejoras previas en los organismos recaudadores. Sobre éstos pesa también la precaria situación fiscal - con su secuela de bajos salarios, falta de personal idóneo, ausencia de carreras administrativas, etc. Las políticas para remediar estos problemas, que ingresan en un terreno diferente cual es el incrementar la eficiencia de la administración pública, pueden requerir de plazos que exceden la simple aprobación legislativa de cierto paquete fiscal. Por cierto, el cuadro de situación implícito en lo anterior no puede generalizarse a todos los países de la muestra. Sin embargo, se sugiere que en la medida que resulten relevantes al caso (y se disponga de información), deben considerarse de manera explícita las cuestiones concernientes a la administración tributaria.

\* Evaluación,

Como se mencionó al inicio de estas notas, los estudios serán realizados sobre experiencias de reformas en la década del ochenta. Esto representa una ventaja. Los objetivos postulados en determinadas circunstancias, pueden ser juzgados a la luz de los resultados alcanzados. En tal sentido, debería ser factible identificar los principales impactos asociados a la reforma: sobre los niveles de recaudación, sobre la estructura del sistema impositivo, respecto de mejoras en el plano institucional, etc.

La combinación de los elementos citados en los tres acápites anteriores -el contexto macroeconómico, los datos específicos del sistema tributario, y el análisis de cada política de reforma- permitirá una comparación de resultados de los distintos casos nacionales. Con base a ello se podría estudiar cómo, según las circunstancias, se privilegiaron distintos objetivos a ser alcanzados por la política impositiva (las metas fiscales, los aspectos asignativos y distributivos). Los estudios deberían arrojar conclusiones en el tipo de obstáculos enfrentados y los factores que permitieron o no su resolución exitosa.

## 5. Fuentes.

Reservamos la última sección para hacer una referencia a las fuentes de información. De acuerdo al enfoque expuesto en estas notas es necesario obtener un primer conjunto de material para ubicar los aspectos macroeconómicos. El estudio que producirá el componente del Proyecto destinado a analizar los aspectos macro y macro fiscales constituye un instrumento indispensable. Ello permitirá ubicar los distintos trabajos sobre reformas en distintas áreas de política dentro de un marco de análisis común. Pero, además, será necesario avanzar en forma independiente durante el período de realización del mencionado estudio. En particular, para el análisis de las reformas tributarias, es necesario contar con un cuadro de la situación fiscal y su relación con el resto de la situación macroeconómica. El Proyecto Fiscal CEPAL-PNUD ha realizado estudios de caso que, entre otros temas, se recogen aspectos de la cuestión tributaria<sup>16</sup>. Constituyen, por tanto, un punto de partida. Las Notas Económicas (por país) que contiene el Informe Económico de América Latina, preparado por CEPAL, proveen información sobre la evolución económica general. Adicionalmente, para continuar con las fuentes de organismos internacionales, los

---

<sup>16</sup> Ver Serie Política Fiscal No. 5, 1990

informes del BIRF (Country Memorandum) y FMI (Recent Economic Developments) constituyen un aporte complementario. En ciertos casos (y para años determinados), estas publicaciones incluyen en el panorama fiscal descripciones básicas de carácter institucional que permiten aproximarse al contexto del problema en estudio<sup>17</sup>.

En segundo lugar, se encontrarían aquellas publicaciones nacionales de carácter oficial (documentos, legislación, o información estadística). La dificultad aquí es de identificación: cuál de las diversas fuentes posibles constituye la más adecuada. Para el tema de reformas tributarias, las fuentes oficiales tienen un doble interés. Por un lado, especialmente cuando los cambios proyectados en el sistema impositivo poseen entidad, los anuncios de política suelen proveer indicaciones sumamente relevantes para el propósito del estudio: impacto recaudatorio, justificaciones económicas de la propuesta, destino de los fondos, relaciones con la política de gasto público, etc. Por otro lado, cabe la posibilidad que desde la misma óptica oficial, se hagan evaluaciones *ex-post* de las reformas en el contexto de la política fiscal.

Finalmente, es necesario conocer si existen estudios recientes sobre el sistema tributario en los distintos casos nacionales. No obstante que estos trabajos probablemente respondan a finalidades y enfoques diferentes a los que reconoce el Proyecto, pueden aportar valiosos antecedentes para los propósitos del mismo.

Apoyándose en las distintas fuentes citadas y sobre la base de las orientaciones metodológicas presentadas en las secciones anteriores, la primer tarea que debiera acometerse en la investigación es la identificación de las reformas a ser estudiadas en cada caso. Esto comprende no sólo su ubicación temporal y su

---

<sup>17</sup> Existen, además, informes referidos al tema tributario exclusivamente. Ver, por ejemplo, en el caso de Argentina, BIRF (1989) y Programa de Asistencia Técnica (1989).

relación con el contexto macro, sino una descripción de sus características principales.

INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS

Producto Bruto Interno (% variacion anual)

	1985	1986	1987	1988	1989
ARGENTINA	-4.4	6.0	2.1	-2.8	-4.5
BRASIL	8.4	7.5	3.7	0.0	3.6
COLOMBIA	3.8	6.9	5.6	3.7	3.4
CHILE	2.1	5.5	4.9	7.6	9.3
COSTA RICA	0.7	5.3	4.5	3.3	5.5
MEXICO	2.6	-3.8	1.7	1.3	3.0

Inflacion (% variacion anual)

	1985	1986	1987	1988	1989
ARGENTINA	385.4	81.9	174.8	387.7	4923.8
BRASIL	228.0	58.4	365.9	993.3	1764.9
COLOMBIA	22.3	21.0	24.0	28.2	26.1
CHILE	26.4	17.4	21.5	12.7	21.4
COSTA RICA	11.1	15.4	16.4	25.3	10.0
MEXICO	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7

Balance de Cuenta Corriente (Millones de Dolares)

	1985	1986	1987	1988	1989
ARGENTINA	-963	-2857	-4231	-1615	-1292
BRASIL	-353	-4468	-1456	4173	1425
COLOMBIA	-1815	453	64	-189	42
CHILE	-1342	-1181	-872	-281	-1087
COSTA RICA	-303	-193	-445	-394	-503
MEXICO	510	-1785	3599	-2613	-5603

Deficit del Gobierno Central (en % PBI)

	1985	1986	1987	1988	1989
ARGENTINA (1)	5.9	4.1	6.7	7.9	8.0
BRASIL (2)	4.3	3.5	5.5	4.0	12.4
COLOMBIA (3)	2.7	1.3	0.5	1.5	1.8
CHILE (4)	0.8	3.4	2.0	2.1	3.3
COSTA RICA (5)	1.8	--	-2.3	-4.6	-5.4
MEXICO (6)	7.7	13.0	14.0	9.5	5.2

FUENTE: CEPAL, Estudio Economico de America Latina y el Caribe, 1989.

- NOTAS: (1) S. Pub. no Fin. Nac.  
 (2) S. Pub. Consolidado  
 (3) S. Pub. Nacional  
 (4) S. Pub. Nacional  
 (5) Gobierno Central  
 (6) Gobierno Federal

## BIBLIOGRAFIA

BIRF (1989). Argentina. Tax Policy for Stabilization and Economic Recovery. Report 8067-Ar. Washington, DC.

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

CEPAL (1990 b/). The Renewed Role of the State in Latin American Development: Assesing the Effectiveness of Policy Reform. (Documento de Proyecto), mimeo, Santiago de Chile.

CEPAL (1991). División de Desarrollo Económico, Memorandum de Orientación del Proyecto, mimeo, Santiago de Chile.

CEPAL (1990). Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile.

Fanelli, J., Frenkel, R. & Rozenwurcel, G. (1990). Growth and Structural Reforms in Latin America. Where we Stand. Documento CEDES No. 59, Buenos Aires.

Lucángeli, J. (1990). El Desempeño de las Empresas Públicas Argentinas Durante la Década del Ochenta. Propuesta Metodológica, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Mann, A. (1989). Economía Política de la Reforma Boliviana. Desarrollo Económico, No. 115, vol. 29, Octubre-Diciembre.

Musgrave, R. (1987). Tax Reform in Developing Countries; en Newbery, D. & Stern, N., The Theory of Taxation for Developing Countries, IBRD Research Publication, Oxford University Press.

PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNICA PARA LA GESTION DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO (1989). Estudio sobre el Sistema Tributario Argentino. Documento de Investigación. (Programa de Estudios de Política Tributaria, Préstamo BIRF 2712-AR), Buenos Aires.

PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL, Serie Política Fiscal No 5, (1990). Políticas de Reducción de la Evasión Tributaria: La Experiencia Chilena, 1976-86, Santiago de Chile.

PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL, Serie Política Fiscal No. 6, (1990). Ajuste Macroeconómica y Finanzas Públicas. Chile: 1982-1988, Santiago de Chile.

PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL, Serie Política Fiscal No. 9, (1990). Determinantes del Deficit del Sector Público en Bolivia, Período 1980-1987).

Rezende, F. (1990). Tax Reform in Highly Indebted Countries: Lessons from the Brazilian Experience, en Public Finance and Steady Economic Growth, Proceedings of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance, Buenos Aires, Foundation Journal of Public Finance.

