REFORMAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA

Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta

Ricardo Carciofi
Guillermo Barris
Oscar Cetrángolo

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL/Gobierno de los Países Bajos

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL/Gobierno de los Países Bajos

REFORMAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA
(Análisis de Experiencias Durante la Década de los Años Ochenta)

Ricardo Carciofi/ Guillermo Barris/ Oscar Cetrángolo

Inscripción Nº 90.131

I.S.B.N. 956- 7097-04-6

Diagramación interior y
Composición : Beatriz Pescia Casaux
Teléfono: 551-4247- Santiago

Imprimió S.R.V. Impresos S.A.
Tocornal 2052- Fonofax: 551-9123
Santiago - Chile

Se terminó de imprimir en
mayo de 1994
IMPRESO EN CHILE/ PRINTED IN CHILE

REFORMAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA

Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta

ÍNDICE

PRÓLOGO

El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe, que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, tiene por objetivo identificar reformas que habiliten a los Estados de la región poner en práctica políticas eficaces para perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica, transformación productiva orientada al crecimiento sostenido, y equidad social.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar procesos efectivos de reforma de las políticas públicas, en una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países de la región en la presente fase de su desarrollo y de las modalidades de funcionamiento que van adquiriendo sus economías.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en diferentes áreas de política pública en un conjunto de países de la región en los que se han emprendido tales procesos. Las áreas seleccionadas corresponden a: reformas tributarias, privatización de empresas públicas, reformas del régimen comercial reformas laborales y reformas en áreas de política social. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

A su vez, se realizan análisis comparativos –entre países– de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

Por otro lado, se pretende integrar los análisis de procesos de reforma en cada país en una visión multidimensional del proceso de reforma del Estado que está teniendo lugar en cada uno de ellos, derivando conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

El Proyecto se complace en presentar en este libro un análisis de las reformas tributarias llevadas a cabo en la década de los años ochenta en los países considerados en el Proyecto y su análisis comparativo, teniendo en cuenta los diferentes contextos macroeconómicos y político-institucionales de las reformas.

El estudio fue preparado por un equipo formado por Ricardo Carciofi, Guillermo Barris y Oscar Cetrángolo, quienes aplicaron el mismo modelo de análisis a los cambios tributarios registrados en los diferentes países comprendidos en el mismo, para poder llevar a cabo el análisis comparativo de las reformas tributarias.

Oscar Altimir
Coordinador del Proyecto Regional
de Reformas de Política Pública
CEPAL/Gobierno de los Países Bajos

INTRODUCCIÓN

Durante la década de los años 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 lo que concierne a las reformas tributarias aplicadas durante la década de los años ochenta. Habida cuenta de las características del período elegido, no sólo se analiza el contenido específico de las políticas tributarias. Se ha hecho además un esfuerzo por 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 de los años 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 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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-PNUD.[1] 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.

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 macro-económica, 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 suscinta 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

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

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 reunidos.[2] 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 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 constituyeron 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 I

Los estudios de casos

CAPÍTULO I

ARGENTINA

1. El funcionamiento de la economía Argentina durante la década de los años ochenta

La evolución de la economía argentina durante la década de los años ochenta estuvo signada por persistentes desequilibrios macroeconómicos. La causa más inmediata de los mismos se ubica en el proceso de endeudamiento externo gestado hacia fines de los años setenta, y las consecuencias que éste descargó sobre el plano real y financiero de la economía y, de modo particular, sobre las finanzas del sector público.[1] Sin embargo, sería equivocado sostener que el fenómeno del endeudamiento se yuxtapuso sobre una situación económica exenta de problemas. El examen de la dinámica y efectos del ajuste que disparó la deuda requiere hacer referencia a las condiciones iniciales. Este es el contenido del punto siguiente.

a) Introducción. De la crisis del modelo sustitutivo a la gestación del problema de la deuda

Las políticas económicas aplicadas en la Argentina desde la posguerra procuraron consolidar, no sin dificultades y tensiones internas, un modelo típico de sustitución de importaciones, similar a los que fueron ensayados en otros países de la región. Hasta mediados de los años sesenta el talón de Aquiles del esquema se manifestó a través de crisis periódicas de balance de pagos: la expansión de la absorción domés-

1. La evolución de la economía argentina durante este período ha sido analizada a través de numerosos trabajos que han desarrollado diversos temas del funcionamiento macroeconómico. En esta sección intentamos una presentación esquemática de esos resultados que prescinde de elementos importantes sobre los que se asientan aquellos análisis. El lector interesado en estos aspectos puede consultar los trabajos de Damill y Frenkel (1992), Gerchunoff y Cetrángolo (1990), Machinea (1990) y las referencias bibliográficas citadas por ellos.

tica mediante instrumentos fiscales y monetarios tropezó en repetidas oportunidades con la restricción de divisas. Para su solución se apeló a programas, varios de ellos con apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), que limitaban el gasto interno restableciendo su equilibrio con el ingreso y las cuentas externas. Estos ciclos (de *stop-go*) se aminoraron apreciablemente hacia mitad de la década de los años sesenta. En esos años la administración fue compartida por gobiernos civiles y militares. Un manejo más prudente de la demanda agregada, cambios tecnológicos en la agricultura de exportación y un aliento sostenido a las exportaciones industriales que adquirieron una participación creciente, crearon las condiciones para aliviar el balance de pagos. Entre 1964 y 1974 la economía argentina se expandió a una tasa sostenida de 4.5%; un ritmo modesto en relación al resto de la región, pero que permitió un crecimiento per cápita aceptable.

El período expansivo concluye en 1975. En 1973, de manos de un programa que estimuló el aumento del gasto y orientado hacia la redistribución del ingreso, el gobierno civil instaurado en ese año se hacía cargo de demandas sociales contenidas durante el período previo. A las políticas domésticas se sumaron caídas en los términos del intercambio, y ambas gestaron al cabo de un año y medio una crisis de balance de pagos. Desgastado y debilitado por las alianzas que lo sostenían, en medio de un clima de violencia política creciente, el gobierno intentó un reajuste nominal de tarifas públicas y tipo de cambio. La inflación se aceleró a niveles desconocidos hasta entonces (los precios crecieron 335% en 1975) en medio de una caída del salario real. Las finanzas públicas se desequilibraron de manera abrupta: el déficit alcanzó 15.1% del producto interno bruto (PIB). Ambos, la situación económica y los reclamos sociales, donde los sindicatos lideraron la partida, escaparon de control. Sumergido en el deterioro, golpeado por un clima de violencia política, carente de credibilidad, y enfrentado a una ola de huelgas, en marzo de 1976 el gobierno es desalojado por un golpe de estado y la instauración de un régimen militar que retendría el poder en los próximos siete años.

El enunciado del programa económico de las nuevas autoridades señalaba un rumbo de profundo cambio. Es más, en su diagnóstico se fundían los aspectos políticos y económicos de manera clara: la agitación política y social obedecía, en su esencia, a un modelo económico –el del crecimiento orientado al mercado interno– que estaba agotado. Se trataba así de sentar bases alternativas del esquema

de crecimiento. Más allá de los objetivos indicados, lo cierto es que en una primera fase, hasta fines de 1978, el programa no aplicó elementos mayormente novedosos. El control ejercido sobre los sindicatos favoreció la aplicación de una política salarial, cambiaria y fiscal que contribuyó a restaurar el equilibrio interno (el déficit fiscal de 1977 era próximo a 5% del PIB) y externo. En 1977 la economía superaba la recesión de los dos años previos. Aprovechando parte de este espacio, el gobierno aplicó una medida que sería trascendente para el curso posterior de los hechos: la desregulación del sistema financiero, con un régimen de garantía de depósitos. Sin embargo, los flujos de capital externo y, en general, el régimen cambiario estaban regulados.

El mayor obstáculo fue la persistencia de conductas inflacionarias que fueron gestando un régimen propio, denominado de alta inflación (Frenkel, 1989): un sistema de indización generalizada de contratos que, bajo ciertas condiciones, tiende a mayor volatilidad de precios, y cuyo efecto global es la propagación de la inestabilidad e incertidumbre del funcionamiento económico. El gobierno, con la intención de dominar la inflación, cuya continuidad mes tras mes conspiraba contra la consolidación del programa, decide hacia fines de 1978 un cambio drástico de política. En esta ocasión la estrategia consistió en utilizar el tipo de cambio como variable de anclaje: el anuncio de un ritmo decreciente de devaluación induciría la convergencia entre precios internos y externos. Para facilitar este proceso, se adoptaron dos mecanismos adicionales: la apertura comercial y financiera. Se pronosticaba que la primera favorecería la competitividad en el sector de bienes transables, y la segunda proveería el financiamiento de la cuenta corriente durante el lapso de tiempo que insumiera el ajuste.

Durante 1979, las tasas de interés domésticas resultaron elevadas en relación con la evolución del tipo de cambio favoreciendo así el endeudamiento en moneda extranjera. En 1980, después de un año y medio de lanzada la política, los resultados en términos de convergencia se hacían esperar: aunque la inflación del año había descendido por primera vez (en los últimos cinco) por debajo del 100%, el tipo de cambio real equivalía a 45% del correspondiente a 1977. Se generalizó el clima de desconfianza respecto de la continuidad del esquema. Las tasas de interés locales subieron abruptamente haciéndose positivas en términos reales. El público comenzó un cambio de portafolio tomando posiciones en divisas. Las empresas, en cambio, que habían sido las principales demandantes de crédito, quedaban en situación

comprometida y, a través de ellas, los bancos comenzaban a experimentar dificultades de solvencia por el deterioro de su cartera activa.

El gobierno respondió profundizando la política: el sector público no financiero, y en particular sus empresas, fue limitado en su financiamiento interno y obligado a la captación de fondos externos. El sector privado también recibió estímulos (incluidos avales del Tesoro) para la contratación de créditos externos. Hacia fines de 1980 las dificultades que atravesaba la política del enfoque monetario del balance de pagos eran más que evidentes. La cuenta comercial arrojaba un saldo negativo de casi 3.5% del PIB. Se acrecentaba la salida de capitales en un proceso que, de manera no deseada, era estimulado por el Banco Central: éste inyectaba base para sostener el tambaleante sistema financiero y para monetizar parte del déficit fiscal.

En síntesis, Argentina cruzaba el umbral de la década no sólo con una situación económica fuertemente desequilibrada como resultado de la política de estabilización. El episodio acontecía después de un intento de cambiar diametralmente las bases del crecimiento económico que habían predominado desde la posguerra. En este intento el régimen militar había comprometido gran parte de su capital político; es más, en nombre de esta tarea, se había requerido la legitimidad necesaria para una decisión tan trascendente como la quiebra del orden constitucional.

b) Del fracaso de la apertura a la estabilización de shock (1981-1987)

i) El ajuste caótico (1981-1983) y las restricciones hacia el futuro

Frente al cuadro anterior, caracterizado por una deuda externa que se había triplicado entre 1977 y 1980 –rozaba casi 40% del PIB a fines del año–, con un déficit comercial en ascenso, con el sector privado imposibilitado de sostener su situación patrimonial, y con el sector público en desequilibrio, era obvia la necesidad de un ajuste que debía comenzar con el abandono de la pieza central del esquema: la fijación del tipo de cambio. Pero los tiempos políticos del gobierno, que habían sido pactados de antemano, poseían otro cronograma. Se había comprometido una rotación tanto de autoridades políticas como de los responsables de la política económica. Esta asincronía de tiempos estrechó los márgenes de maniobra. El proceso de ajuste no siguió una secuencia ordenada.

Durante 1981 se hicieron intentos por dominar el frente externo

a través de reiteradas devaluaciones nominales; el aumento del tipo de cambio real aceleró la inflación. El sector público agregó su cuota: la caída de la recaudación real debió compensarse con tarifas que también empujaban los costos empresarios. Las correcciones de los precios relativos resultaban insuficientes y perpetuaban expectativas de mayor inflación. Las devaluaciones continuarían los dos años subsiguientes. Pero se agregaron dos dificultades. En el plano externo, había dado inicio la tendencia alcista de las tasas de interés con su impacto en la cuenta corriente: los servicios financieros de la deuda se aproximaba a los cuatro puntos del PIB. En el plano interno, era necesario dar una solución al endeudamiento (interno y externo) del sector privado. En 1982, bajo delicadas condiciones, se hace una *reforma financiera de signo contrario a la aplicada en 1977, y que llevaría a fijar la tasa de interés real en niveles negativos*. Esta transferencia de ingresos desde los depositantes hacia los tomadores de crédito redujo los pasivos empresarios, pero con esta medida se consagró la fragilidad del sistema financiero: el escaso ahorro local huyó de la fracción regulada y se generalizó la quiebra de bancos. El Banco Central debió intervenir masivamente a través de redescuentos para atender la garantía de los depositantes, con la consecuentes pérdidas cuasifiscales. Complementariamente, diversos mecanismos perfeccionaron la absorción en las cuentas públicas de la deuda externa privada.

Algunos datos de la situación económica resultan elocuentes de la gravedad de la situación. (Véase el cuadro 1 al final del capítulo). Entre 1981 y 1982 el PIB había acumulado una caída de 13.2%, aunque con la recesión la economía comenzaba a generar superávit de su cuenta comercial. La tasa de inflación recorría una trayectoria ascendente a lo largo de esos años, y que sólo descendería hacia 1985: 131.3% (1981), 209.7% (1982), 433.7% (1983). La deuda superaba el 60% del PIB, con un coeficiente deuda/exportaciones próximo a 4. El sector público, sin acceso al crédito externo, registraba un déficit (no financiero) que alcanzaba a 15% del PIB en 1983. La monetización de la economía descendía vertiginosamente: en 1980 M2/PIB había sido de 28.4%; en el cuarto trimestre de 1983 llegaba a 11.5%.

Con una crisis económica cuyas proporciones escapaban con éxito de cualquier intento de control, y al que se sumó un fracaso sin atenuantes en la Guerra de las Malvinas, la administración militar se retiró en diciembre de 1983. En el camino que lo alejaba del poder, el

régimen militar había agotado los recursos que le habrían permitido negociar mejores condiciones para el período de transición. Más allá de las consecuencias emergentes de esta situación hacia el plano de los hechos políticos, la economía había gestado nuevas y más exigentes restricciones. A su surgimiento habían contribuido primero el fracasado intento de apertura, posteriormente agravado por la administración que se hizo del ajuste. Estas restricciones macroeconómicas alcanzaban la dimensión real y financiera del sistema económico.

Si bien de manera esquemática, conviene detenerse sobre las mismas porque ellas habrían de dominar la escena hasta finales de la década. Primero, en el frente externo, como resultado del pronunciado y rápido endeudamiento, se habían desequilibrado las relaciones "stock/flujo": las reducciones del gasto doméstico que se podían inducir a través del manejo de los instrumentos de política resultaban insuficientes para igualar la oferta y demanda de divisas. El funcionamiento del mercado cambiario y el balance de pagos quedaban así estructuralmente desequilibrados. Segundo, el servicio de la deuda externa quedaba a cargo del sector público. A las dificultades coyunturales e históricas que acumulaban las finanzas públicas se sumaba esta nueva tarea: la generación de superávit primario para la compra del excedente privado de divisas necesarios para el servicio de la deuda. Como la brecha fiscal no habría de resultar, a partir de entonces, enteramente consistente con el cierre externo, la diferencia se habría de financiar en el mercado doméstico. El mecanismo operó de manera velada a través de incrementos del encaje bancario. El tercer aspecto es el referido a las relaciones financieras. Como se dijo anteriormente, los activos externos aumentaron en monto y proporción dentro de la cartera de particulares. Esta fue una dificultad seria para la intermediación del ahorro, limitado a su vez por la debilidad del sistema financiero. La fragilidad e inestabilidad de los contratos financieros se incrementaron. La masa de fondos en divisas quedó como recurso para el rápido arbitraje de tasas. La tasa de interés doméstica quedó atada a la variación del tipo de cambio más un componente aleatorio: el riesgo país. Con un mercado cambiario desequilibrado este riesgo internalizaba, de modo más cierto, las condiciones de acceso al crédito internacional atadas al proceso de negociación de la deuda. De manera menos predecible, cualquier "noticia" que pudiera afectar el componente más volátil, la demanda de activos financieros domésticos, tendría sus repercusiones sobre el mercado paralelo de cambios, donde la

capacidad del gobierno para influir a través de la política monetaria resultaba mínima. Todas estas condiciones interactuaban entre sí ali-- mentando el régimen de alta inflación. Por último, cabe hacer notar la mecánica del ajuste entre el ahorro y la inversión global. Como hemos dicho, las tasas de inversión se habían mantenido elevadas durante la segunda mitad de los años setenta (alrededor del 22% del PIB, con un máximo de 23.7% en 1980). A partir de 1981, cuando comienza a cerrarse la brecha comercial en un contexto de aceleración de la inflación y estancamiento, la inversión inicia un camino descendente (16.8% en 1981/1983 y 11.9% en 1984/1986) cuyo mínimo se alcanzaría a fines de la década. No obstante esta caída de la tasa de inversión, la participación del ahorro externo resultaba mayor que en el pasado (alrededor de 5.1% en 1981/1983) como resultado de la obtención de financiamiento no voluntario del balance de pagos. (Véase el cuadro 2). Naturalmente, desde el ángulo de los acreedores, el proceso de negociación de la deuda empujaba las variables en distinto sentido: aumento del superávit comercial para minimizar la masa de préstamos nuevos. Luego, la preservación o eventuales aumentos de la tasa de inversión requerían incrementos del ahorro nacional o, lo que es lo mismo en la situación referida, un descenso de la participación del consumo en el PIB.

ii) Transición democrática y la política de estabilización (1983-1987)
El nuevo gobierno radical, que inauguraba su administración y la instauración de instituciones democráticas después de una interrupción de casi siete años, se enfrentaba a las restricciones comentadas más arriba. La conciliación y manejo de las mismas constituía el problema central que debía afrontar su política económica. Además de ellas, la situación social y política que acompañaban al comienzo de la gestión gubernamental le agregaban un dato no menos preocupante: atender la distribución del ingreso y el crecimiento económico, y que distintos actores –sindicatos, grupos empresarios y líderes políticos del oficialismo y la oposición–, expresaban a través del reclamo salarial y recuperación de la inversión. Estas se veían como una reparación histórica después de un período donde las transferencias de ingreso y la fuga de capitales habían depositado los beneficios en manos de muy pocos agentes económicos. Por cierto, la asimilación de estas demandas y su consistencia macroeconómica con el resto de las restricciones quedaba fuera del planteo. Tampoco era computado el

dato que, con el costo de una inflación creciente, en el último semestre del gobierno militar la economía asistía a una débil recuperación asentada en el crecimiento del salario real. Conjugar datos y restricciones era tarea del gobierno.

Inicialmente la política económica no acertó su diagnóstico con claridad, confiando en la capacidad de administrar la situación de corto plazo y, en parte, adjudicando menor magnitud que la real a los hechos que caracterizaban el desequilibrio interno y externo. En particular, la deuda, juzgada como el problema central, podría ser sobrellevada a partir de una estrategia que pasaba por una posición negociadora menos concesiva pero que, a la vez, reclamaba un encuadre político del que se derivarían mejores condiciones financieras: menores tasas, mayores plazos y más dinero fresco. El ataque inicial del gobierno, carente de un esquema global de estabilización, fue desarticulado por la realidad. La reactivación no pudo sostenerse y la inflación se aceleró en 1984 (687%). La negociación de la deuda, tanto con los bancos como con el FMI, entró en una etapa de dificultades crecientes.

En junio de 1985 el gobierno ensayó un cambio drástico respecto de la orientación previa. El intento gradualista es reemplazado por una política de estabilización de shock: el Plan Austral. Esta tuvo carácter integral en la que se conjugaron todos los instrumentos disponibles. De una parte propuso un fuerte ajuste fiscal, cuyo objetivo apuntaba a un déficit consolidado (Banco Central y Sector Público No Financiero) de 2.5% del PIB, lo cual suponía una reducción de más 10% del desequilibrio financiero respecto del nivel previo. La meta resultaba consistente con el ahorro externo y, por tanto, no requería de expansión monetaria interna para cubrir las necesidades del sector público. El margen de monetización que sostendría la recuperación de la demanda de dinero estaría disponible para atender el crédito al sector privado. Luego, el programa apuntaba a inflación cero. Para facilitar la coordinación de expectativas y el proceso de ajuste –atendiendo precisamente a la dificultad del régimen de alta inflación– el programa aplicó una política de ingresos: fijación de tipo de cambio, tarifas y salarios públicos, y congeló transitoriamente la negociación privada de salarios. Para evitar las transferencias de ingresos que surgirían del repentino descenso de la inflación, habida cuenta de la indización generalizada de contratos, se aplicó una escala de conversión y el cambio de moneda. Finalmente, la política se complementaba, en el frente externo, con una activa negociación con los organismos de

crédito para asegurar la disponibilidad del dinero fresco que necesitaba el esquema.

El lanzamiento y desarrollo del programa en sus tres trimestres iniciales fue exitoso. La tasa de inflación mensual descendió abruptamente (menos del 2%) y la economía se reactivó rápidamente, respondiendo al aumento inicial del salario real. Las cuentas fiscales se acercaron, sin alcanzarla, a la meta prevista. Los ingresos tributarios reaccionaron positivamente, y se obtuvo un financiamiento transitorio a través de un ahorro obligatorio (cuyos fondos serían devueltos a largo plazo). Entre tanto, se esperaba que la aprobación del paquete impositivo habría de equilibrar las finanzas públicas en el mediano plazo. Y se obtuvieron también los desembolsos de fondos externos inicialmente comprometidos.

Sin embargo, la política de estabilización aplicada no logró convertirse en una fórmula de administración permanente. Se conjugaron problemas que emergieron en diversos frentes. La inflación residual probó ser más pertinaz que lo calculado, lo cual impidió la erradicación de expectativas inflacionarias. El gobierno tuvo dificultades, asimismo, en la regulación de su política monetaria que resultó más expansiva que la regla establecida. Finalmente, las cuentas externas recibieron un impacto exógeno: la caída de términos de intercambio, que afectarían tanto el superávit comercial como la recaudación de los derechos de exportación, abriría también un frente conflictivo con el sector agropecuario. En marzo de 1986 se abandonaba la fijación nominal de las variables que habían sido congeladas en el mes de junio del año anterior.

Frente a la ausencia de una solidez mayor de sus cuentas fiscales, a lo largo de 1986 y 1987 el gobierno hizo diversos intentos, que se apoyaron en reglas de políticas monetarias y de ingresos, que le permitieran sujetar las expectativas inflacionarias. Ya que resultaba imposible en esas condiciones el objetivo de inflación cero, se apuntaba a bajas tasas de inflación consistentes con la expansión monetaria necesaria para financiar los desequilibrios existentes. El objetivo de política consistía en evitar, dentro de lo posible, medidas que produjeran sorpresas las que, finalmente, conducirían a mayores niveles de inflación. Parte del margen de maniobra se utilizó para promover reformas en el presupuesto público (desregulación, privatizaciones, modificaciones en el régimen de empleo público, medidas para acotar el gasto y los financiamientos en distintas áreas del

sector público, reformas en el sistema financiero, etc). y en el régimen comercial (principalmente de eliminación gradual de restricciones cuantitativas y reducción de la protección efectiva). Los anuncios superaron a las realizaciones efectivas. La dificultad de concreción devino no sólo de propósitos algo fragmentarios en la posición gubernamental, sino también en la falta de acogida de las propuestas en el trámite político. Por su parte la oposición aprovechaba las ventajas que le propiciaba haberse colocado, de partida, en franco ataque al programa Austral. Se esperaba que las reformas, cuyos efectos serían visibles en el mediano plazo, produjeran alivios en el frente fiscal y comercial disminuyendo el déficit y aumentando la competitividad de la economía. De manera indirecta e insuficiente en relación a las necesidades de la política de estabilización, estas medidas conducían, aunque con ritmos excesivamente lentos, hacia el objetivo. Hacia fines de 1987, luego de una derrota del oficialismo en las elecciones para la renovación parcial de la Cámara de Diputados en septiembre de ese año, en el balance económico se destacaba, como aspecto positivo, la recuperación del nivel de actividad (5.8% en 1986 y 2.2% en 1987). Sin embargo, el frente externo se había deteriorado: el balance comercial disminuyó a casi 0.7% del PIB, el punto más bajo después que estallara la crisis de la deuda. Pero el obstáculo mayor residía en la amenaza de la tasa de inflación. La conciencia respecto de la precariedad de la situación y su potencial explosividad, si bien claramente percibida por muchos, no convocaba los mecanismos de cooperación política que permitieran ensayar un programa de estabilización. El mandato del gobierno entraba en su última etapa, se había iniciado la competencia hacia las elecciones presidenciales, y no quedaba fuera de ella la capitalización del rédito asociado a la estabilidad.

c) Deterioro de la situación económica, la hiperinflación y el programa del nuevo Gobierno

Durante la primera parte de 1988 se intentó sin mayor éxito recomponer las finanzas públicas. Las medidas, principalmente aumentos de tarifas públicas (al que se sumaban reformas en diversos impuestos), aceleraron la tasa de inflación. En agosto de 1988 el gobierno aplica un nuevo programa con el propósito de desindizar la economía y, a través de él, asegurar el tramo más difícil que le quedaba por recorrer: las

elecciones presidenciales y la rotación de autoridades. El plan incorporaba dos medidas no aplicadas hasta entonces. Por un lado, frente a la imposibilidad política de aplicar nuevos impuestos a las exportaciones agropecuarias que producirían un inmediato alivio de caja, se desdobló el mercado cambiario quedando aquéllas en el segmento regulado con un tipo de cambio menor. Por otro lado, se liberó el segundo mercado. El Banco Central apuntaba a una regulación indirecta de precios, a través de licitaciones de divisas. Contaba con cierto margen de reservas a las que se sumarían las provenientes del apoyo externo. El mercado cambiario, el flanco más delicado por su capacidad para la coordinación de expectativas, quedaba en el centro del esquema.

Durante los primeros meses el programa se ajustó a lo previsto, pero hacia fines de año las expectativas inflacionarias crecieron. De un lado, razones económicas motorizaban el cambio: la certeza que tarde o temprano deberían ajustarse los precios relativos, la necesidad de un mayor ajuste fiscal, y una nueva ronda de negociación de la deuda. De otro lado, el clima de las elecciones fue caldeando el ambiente económico. El aumento de la incertidumbre creó las condiciones para un cambio de cartera. Los tenedores de depósitos en dólares acudieron en busca de sus fondos. El Banco Mundial, que inicialmente había apoyado el programa, observó sin embargo las dificultades y decidió, por tanto, la suspensión de los desembolsos. Aunque Argentina había entrado en una silenciosa moratoria de pagos desde abril de ese año, la economía quedaba sin financiamiento externo. Las consecuencias sobre el mercado cambiario no se harían esperar. En febrero de 1989 el Banco Central debió abandonar la política de intervenciones y se vio obligado a abrir el mercado cambiario en tres segmentos, dos de ellos con precios regulados para exportaciones e importaciones respectivamente y un tercer mercado libre. El vencimiento de la deuda del Tesoro complicaba además el manejo monetario. La burbuja especulativa no pudo contenerse, creció rápidamente la cotización del dólar, y la economía ingresó en la hiperinflación durante el segundo trimestre de 1989.

Conocido el triunfo del candidato opositor y fracasadas las gestiones de un acuerdo político para la transición se decidió adelantar el cronograma para el cambio de autoridades. Las declaraciones del nuevo Presidente y la decisión de entregar el Ministerio de Economía a hombres que conducían uno de los mayores conglomerados económicos del país aquietó las expectativas. El esquema de política

de estabilización se apoyó en medidas que habían sido aplicadas en el pasado: control de cambios y ajuste de precios relativos. Un acuerdo con el sector empresario intentó actuar como instrumento de la política de precios y salarios privados. Para facilitar la labor de la política monetaria se hizo una reprogramación de la deuda interna del Tesoro. Pero el elemento más novedoso provendría del acento que se puso en la necesidad de las reformas estructurales que proponían, principalmente, una reducción del aparato estatal y un programa vasto de privatizaciones. De forma complementaria, se sancionó una ley de emergencia económica, cuya esencia era la posibilidad de adoptar medidas de excepción en el terreno de las finanzas públicas. La decisión de producir un ajuste de profundidad en las cuentas públicas disponía ahora de instrumentos legales más aptos y, de hecho, había una comprensión diferente del problema fiscal. La Tesorería pudo experimentar un respiro importante; la reimplantación de las retenciones a las exportaciones, el incremento de la recaudación por descenso de la tasa de inflación, la incorporación de recursos de tipo extraordinario y una drástica política de contención salarial y de otros tipos de gastos, permitieron la aparición de un superávit primario.

Pese al mejor signo de las cuentas fiscales y al descenso inicial de la tasa de inflación, que se ubicaba alrededor del 6% mensual en el tercer trimestre del año, el programa tropezó con inconvenientes. Nuevamente, hacia fines de 1989, la percepción que el programa requería ajustes adicionales se trasladó a presiones sobre el mercado cambiario. En esta ocasión los problemas se originaban principalmente en el mercado financiero. La recesión había permitido la aparición de un saldo comercial superior a los 5000 millones de dólares, el más elevado de la década, pero el efecto monetario del mismo superaba la absorción que se podía lograr en el balance fiscal. De esta forma, la deuda interna, cuya magnitud no era elevada en términos absolutos (era inferior a los niveles de 1988), resultaba alta en relación a los activos monetarios privados, aumentando la inestabilidad. Frente a las presiones cambiarias, el equipo económico intentó un ajuste nominal de tarifas y tipo de cambio que no resultó efectivo: la cotización del mercado paralelo de cambios abrió con una brecha sobre el valor fijado por el Banco Central, y con ello estaban dadas las condiciones para un nuevo brote hiperinflacionario.

Sobre los últimos días de 1989 se hizo cargo una nueva conducción económica que adoptó una estrategia diferente: abandonó

los controles y la fijación del tipo de cambio. La política de estabilización se apoyaría así en instrumentos fiscales y monetarios, con flotación cambiaria y sin política de ingresos. La credibilidad en las medidas fue fugaz: carente de un anclaje nominal y con dificultades para el control monetario, no había forma de sostener la demanda por activos financieros domésticos. La presión sobre los bancos se hizo insostenible. Aprovechando el feriado de fin de año el gobierno decidió una medida que permitiría superar el episodio: la conversión de los depósitos de particulares por títulos de la deuda externa. Producida esta desmonetización abrupta, y habiendo controlado las fuentes de expansión de base, la política monetaria probó tener mayor efectividad. Hacia el mes de marzo, fortalecida la política con nuevas medidas fiscal y regulaciones más estrictas sobre los bancos (obligándolos a la cancelación de redescuentos) comenzaron de manera creciente las liquidaciones de divisas y, con ello, descensos nominales en la cotización del dólar. El aumento de la demanda por dinero le permitió al Banco Central recomponer rápidamente las reservas y, por esta vía, inyectar liquidez al mercado. La tasa de inflación descendió a una banda entre 10 y 15% mensual. De allí en más la dificultad de la política provino esencialmente del manejo monetario. En ausencia de un cierre fiscal enteramente compatible, la oferta de divisas necesaria para atender el aumento de la demanda de activos domésticos tendió a generar una apreciación del tipo de cambio real, que podía ser evitada mediante la compra de divisas a través de la inyección de base monetaria. Estos problemas se hicieron evidentes hacia fines de 1990 donde se precipitó una nueva salida de capitales. Un nuevo equipo económico abandonaría en marzo de 1991 la política de flotación. Apoyándose en la mejor posición de reservas del Banco Central y una mayor solidez de las cuentas fiscales, que sería luego reforzada con medidas adicionales, se decidió asentar la estabilización sobre un modelo sin creación de crédito interno y con tipo de cambio fijo y libre.

2. El sector público en los años ochenta[2]

La llegada de los años ochenta encontró al sector público argentino en una situación estructural compleja, resultado, en parte, de las distorsiones generadas por el modelo de desarrollo predominante desde la posguerra. Por otro lado, el fracaso del programa estabilizador iniciado en la segunda mitad de los años setenta había complicado adicionalmente la situación fiscal al forzar su desfinanciamiento. A comienzos de la década de los años ochenta, adicionalmente, la modalidad del denominado "ajuste caótico" determinó la absorción de la deuda externa privada por el sector público y el auxilio de éste al sistema financiero mediante redescuentos, como ha sido explicado más arriba.

Como resultado, al asumir el gobierno del doctor Alfonsín –hacia fines de 1983–, el sector público debió enfrentar serios problemas estructurales que se pueden agrupar esquemáticamente en cinco áreas:

a) Recaudación tributaria

Si bien este tema será analizado en detalle en el apartado siguiente, conviene adelantar, en general, la caída de la recaudación tributaria tanto nacional como provincial y la creciente dependencia de los impuestos sobre las exportaciones. Como causas globales se deben mencionar las pérdidas por la existencia de rezagos en la recaudación, la evasión impositiva y la expansión de regímenes promocionales;

b) Presupuesto del Gobierno Central

Necesidad de revisión y racionalización del presupuesto en áreas sociales (salud, educación y vivienda) y el militar (incluyendo al de producción para la defensa); política de salarios y empleo públicos; financiamiento del programa nuclear, y los subsidios al sector privado (deuda avalada);

2. Lo que sigue es una apretada síntesis de la evolución del sector público durante la década. Una parte del tema fue presentada en la sección anterior y, a su vez, la sección tres subsiguiente discute en profundidad los aspectos tributarios. El desarrollo de este apartado sigue los argumentos desarrollados en Carciofi (1990).

c) *Empresas públicas*

Financiamiento de la inversión; ausencia de restricciones de presupuesto (avales del Tesoro); contrataciones, y regulaciones ineficaces (explotación de servicios con exclusividad, subsidios tarifarios, régimen laboral, distribución de fondos específicos);

d) *Previsión social*

Desfinanciamiento del sistema; inadecuación entre concesión de beneficios (legales) y restricciones financieras; reclamos administrativos y judiciales contra el sistema previsional, y evasión y mora;

e) *Relación Nación-Provincias*

Vencimiento de la ley de coparticipación federal; acotamiento de recursos transferibles (aportes del Tesoro Nacional, otros recursos atados –Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), coparticipación vial–, regalías de hidrocarburos); creciente importancia del impuesto a los combustibles (no coparticipado), y mayor descentralización del gasto en finalidades que así lo permiten.

El listado presentado ilustra sobre la diversidad de los problemas, su impacto sobre las necesidades de financiamiento del sector público y la complejidad política que demandaría el diseño, aprobación parlamentaria y puesta en marcha de los instrumentos de política fiscal necesarios durante la década. Si bien no es intención de esta presentación el desarrollo de los diversos problemas señalados, en lo que sigue se ofrecerá una breve reseña de la evolución de las cuentas públicas durante el período que incorporará breves referencias a la política fiscal desarrollada. Luego se analizarán en detalle los aspectos vinculados con la problemática tributaria.

i) Evolución de las cuentas públicas. Se presentará el análisis de las cuentas públicas en los mismos tres períodos en que se desarrolló la evolución macroeconómica. (Véanse los cuadros 3 y 4).

– El período de ajuste caótico (1981-1983). En 1980 el gasto público estaba en un proceso de expansión, habiendo superado el momento de mayor dureza del ajuste fiscal de los años previos. En 1977 era 37.9% del PIB y en 1980 alcanzó 43.9%. El extraordinario crecimiento

de los recursos impidió que el desequilibrio fuera mayor. Ellos se habían venido recuperado significativamente desde 1976, y en 1980 alcanzaron el valor más alto de la década aquí analizada: 36.4%, como será analizado más adelante.[3] En consecuencia, el déficit del sector público no financiero de 1980 fue de 7.5% del PIB.

El tipo de ajuste que siguió al colapso del plan de estabilización se centró en el sector público. Entre 1981 y 1983 el desequilibrio fiscal se ubicó en valores similares a los de 1975 (el doble que en 1980). Diversos factores operaron en la misma dirección: caída de la presión tributaria motivada por la aceleración inflacionaria y el clima de descrédito en que había ingresado la política gubernamental, el impacto creciente de los intereses de la deuda externa, los vaivenes en el salario real público y rigideces en el gasto de inversión.

En resumen, el fracaso de la política de estabilización, la irrupción del problema de la deuda, la salida de capitales y la crisis en el sector productivo privado condujeron a la utilización de instrumentos que cargaron sobre el presupuesto público. El Estado estuvo así en el centro de un gigantesco mecanismo de transferencias patrimoniales y de flujos. Los mecanismos utilizados violaron repetidas veces criterios mínimos de transparencia y desdibujaron relaciones institucionales, tanto en el interior del mismo aparato público como las de éste con la sociedad privada. Sobre este escenario de desarticulación del pacto fiscal, y bajo la presencia de restricciones macroeconómicas no conocidas en el pasado, el país ingresó a fines de 1983 en una nueva etapa institucional al elegir democráticamente un nuevo gobierno.

– Política de estabilización (1984-1987). Durante este período, se puede afirmar que el crecimiento del déficit no estuvo ligado a la evolución de las erogaciones sino que las mayores dificultades provinieron de la imposibilidad de afirmar el nivel de ingresos reales. Estos alcanzaron su valor máximo en 1985 y luego comenzaron a perder posiciones en forma paulatina. Por un lado, la dificultad provino por la imposibilidad de mantener el nivel de tarifas públicas reales alcanzado en 1985, por el otro, tampoco puedo mantenerse la presión tributaria lograda en el período inmediatamente posterior a la implementación del Plan Austral. Este tema será tratado en detalle más abajo.

3. En 1975 los recursos del sector público habían alcanzado 24.4% del PIB.

En cuanto a las erogaciones, estas fueron reducidas en 1984 y se lograron estabilizar en los años siguientes. Su nivel promedio durante el período 1984-1987 fue 4% del PIB inferior al del trienio 1981-1983, cuando eclosionó el problema de la deuda. El esfuerzo no fue similar en todos los subsectores. Si bien la reducción del gasto fue notoria en la administración nacional y las empresas públicas, los gobiernos provinciales incrementaron sus erogaciones. Por ejemplo, entre 1983 y 1987 el empleo público provincial creció un 23%.[4]

– El deterioro de la situación económica, la hiperinflación y el programa del nuevo gobierno (1988-1989). Durante su último año y medio de gestión el gobierno radical, no obstante su menor margen de maniobra política, logró la aprobación parlamentaria de medidas que contribuían a una mejor administración de las finanzas consolidadas del sector público. Cabe destacar la sanción de una ley de coparticipación federal que –pese al carácter transitorio de la misma– ayudaría a encauzar la relación fiscal nación-provincias, y la creación de recursos específicos con destino al sistema de seguridad social, medida que apuntaba al autofinanciamiento de aquél. Sin embargo, el gobierno fracasó en el intento de llevar adelante un programa de reformas económicas que procuraba, entre otras cosas, mejorar el funcionamiento del sector público (desregulación de servicios públicos, venta de paquetes accionarios de empresas del estado, corrección tarifaria para lograr el autofinanciamiento de las mismas, etc). Pero, más allá de las dificultades en instrumentar éstas y otras re-formas de largo plazo, en el corto la tasa de inflación seguía creciendo.

Como se vio en la sección anterior, el último esfuerzo por reducir la tasa de inflación antes del cambio de gobierno (el "Plan primavera") dejaba pocos instrumentos en manos de la política fiscal. La política tarifaria, la imposibilidad de incluir retenciones a las exportaciones y la concesión de una reducción en la alícuota del impuesto al valor agregado hacían que el manejo fiscal de corto plazo debía provenir del refinanciamiento de la deuda interna, el proceso de monetización de la economía y de las rentas cambiarias que podría captar el Banco Central. Desde febrero de 1989 la aceleración inflacionaria –que derivaría en el primer proceso hiperinflacionario– determinó una crisis

4. Ver Carciofi (1990), p.58.

fiscal sin precedentes y minó las bases sobre las que se asentaba el sistema tributario argentino.

Finalmente, hacia el final del gobierno radical se diseñaron algunas medidas de emergencia destinadas a lograr ingresos extraordinarios para el sector público y a reducir en forma rápida su nivel de erogaciones. La instrumentación de estas medidas, el agregado de algunas nuevas y el restablecimiento de la confianza y la estabilidad que acompañó al nuevo gobierno del Presidente Menem determinaron una notoria y rápida mejora de las cuentas públicas durante el segundo semestre de 1989.

3. Las reformas tributarias

En esta sección se presenta un panorama sintético de las políticas tributarias y las reformas que se llevaron a cabo en la década. Como podrá observarse a través de la exposición, los períodos identificados se corresponden estrechamente con los fuertes desequilibrios macroeconómicos que experimentara Argentina a lo largo de estos años.

a) El punto de partida: la reforma de 1980

La década de los años ochenta comenzó presentando uno de los valores máximos de la serie en cuanto a nivel de recursos tributarios totales. Como puede observarse en el cuadro 5, el nivel de presión tributaria total de 1980 fue de 23.57% del PIB, logrando una importante recuperación en comparación con lo sucedido en los años previos y, en especial, respecto de los valores observados a mediados de la década anterior. Este resultado singular se consiguió mediante la combinación de medidas de administración y política tributarias, pero sin introducir cambios sustanciales en el sistema impositivo ni aplicar derechos de exportación. Esto último es destacable, por cuanto en la Argentina los impuestos ad-valorem sobre la producción agropecuaria exportable constituyeron tradicionalmente el mecanismo más expeditivo para aumentar la recaudación. Como se verá seguidamente, la única reforma estructural significativa en ese sentido fue la generalización del impuesto al valor agregado (IVA) acompañada por la eliminación de los aportes patronales previsionales y los correspondientes al FONAVI,

calculados ambos sobre la nómina salarial. No obstante, esta reforma se realizó a fines de 1980 y no incidió mayormente sobre la recaudación de ese año.[5]

Los cambios en la administración tributaria para luchar contra la evasión incluyeron tanto la modificación de la ley de procedimiento tributario como cambios en el funcionamiento de la Dirección General Impositiva. Por su parte, las reformas en materia de política tributaria implementadas durante el período 1976-1981 respondieron, según sostuvieron las autoridades de entonces, a la necesidad de modernizar el sistema tributario. Estas medidas incluyeron, básicamente:

i) adecuación a un contexto inflacionario, lo que incluyó la reducción de plazos de pago (básicamente en los impuestos internos unificados, IVA y combustibles), eliminación de las tasas impositivas de suma fija, indización de pagos a cuenta (impuestos a las ganancias y capitales) y cláusula de ajuste por precios para las deudas fiscales.

ii) ordenamiento y simplificación de la legislación tributaria, lo que incluyó reformas en leyes de impuestos a las ga-nancias, capitales, patrimonio neto, beneficios extraordinarios y la derogación del impuesto a la herencia;

iii) aplicación de impuestos de emergencia para lograr el crecimiento inmediato de la recaudación;

iv) aplicación de régimen de regularización de obligaciones impositivas;

v) reforma arancelaria, tendiente a reforzar la política de apertura comercial y financiera en vigencia;

vi) eliminación de los derechos de exportación;

vii) ajuste de balances por inflación;

viii)derogación de exenciones impositivas a empresas del Estado;

ix) generalización del IVA.

La última, seguramente, es la reforma estructural más significativa del período en materia impositiva y se relaciona con la política antiinflacionaria instrumentada en ese entonces y con los problemas que se le presentaban al gobierno para lograr la convergencia entre la evolución de los precios domésticos y la pauta establecida para el tipo de cambio nominal. Según se mencionó arriba, mediante la ley 22293

5. Ver Carciofi (1990), p.22.

se eliminaron los aportes patronales al Sistema de Seguridad Social y al FONAVI y, simultáneamente, para compensar la pérdida de esos recursos, se generalizó el IVA. Esta medida (junto con la eliminación de derechos) tendía a mejorar los precios relativos de los sectores exportadores. Se invocaron, además, efectos asignativos por cuanto la medida disminuía las tasas impositivas sobre los salarios. En el plano fiscal, también se decidió que la Seguridad Social fuera compensada con fondos provenientes de los impuestos coparticipados. Los recursos así desviados hacia ese sistema constituían una pre-coparticipación, o sea una detracción de la masa coparticipable antes de la aplicación de la distribución primaria. En los años siguientes, la insuficiencia de los recursos generados por el IVA generalizado determinaría la incapacidad del sistema de coparticipación para abastecer de financiamiento genuino a las provincias, implicando una seria lesión en las relaciones institucionales entre la Nación y los estados provinciales.

La estructura de los recursos nacionales a principios de la década, en consecuencia, se sustentaba, básicamente, sobre impuestos indirectos y sobre los salarios. El total de recursos tributarios sobre los ingresos, beneficios, ganancias de capital y sobre los patrimonios alcanzaba a 2.39% del PIB –12% del total de recursos nacionales–, mientras que el resto era aportado por impuestos internos sobre bienes, servicios y transacciones, al comercio exterior y sobre los salarios (Véase el cuadro 6).

b) Los recursos durante el estallido de la crisis fiscal: 1981-1983

En los años siguientes, acompañando el proceso de crisis económica y política, el nivel de recaudación descendió abruptamente. La presión tributaria total pasó de 23.57% del PIB en 1980 a sólo 18.40% en 1983 y a 18.2% en 1984. Si bien las causas son múltiples, se pueden señalar cuatro como las más importantes para explicar la erosión de los ingresos tributarios a partir de 1981,[6] además de la ya señalada deficiencia de los nuevos recursos generados por el IVA para compensar los aportes patronales eliminados:

i) La caída del nivel de actividad económica, que redujo la base imponible más que proporcionalmente;

6. Ver Secretaría de Hacienda (1989), p.27.

ii) La aceleración de la inflación, que erosionó el valor real de la recaudación, ante la existencia de rezagos en la percepción de los impuestos;

iii) El incremento en la evasión, y

iv) La incidencia negativa de los diversos programas de promoción industrial y regímenes de emergencia agropecuaria que redujeron la recaudación achicando la base imponible, hicieron más difícil el control de la evasión y por otro lado, tuvieron una dudosa eficacia asignativa.

Resulta conveniente detenernos en el último punto ya que ello ilustra sobre la naturaleza de los desequilibrios fiscales que debió enfrentar el gobierno del Presidente Alfonsín, cuando sucede a la administración militar, a fines de 1983. Esos desequilibrios no sólo eran el resultado de las restricciones macroeconómicas sino también del agotamiento de un modelo de desarrollo que había impulsado la expansión del sector público. Precisamente, la pérdida de recursos ocasionada por la existencia de regímenes promocionales son un buen ejemplo de ello. A los sistemas promocionales previamente vigentes (el más notorio era el Régimen Promocional de Tierra del Fuego, en el sur del país) se agregaron: en 1979, un sistema especial para la provincia de La Rioja, en 1982 los correspondientes a San Luis y Catamarca y por último, en 1983, el correspondiente a San Juan. Estos sistemas contemplaban una generosa concesión de beneficios impositivos de carácter regional, utilizando impuestos nacionales, y que afectó de manera particular la recaudación del IVA, por cuanto se liberó de su pago no sólo los proyectos promovidos sino también las compras efectuadas por aquéllos.[7]

De la comparación de los recursos de 1984 con los de 1980 se pueden inferir algunos aspectos salientes para explicar lo sucedido en ese período:

i) Importante pérdida de la recaudación del impuesto a las ganancias que cayó de 1.5% del PIB en 1980 a 0.5% en 1984 (el crecimiento de este impuesto al año siguiente, donde la recaudación se ubica en 1% del PIB, se debió a la regularización de los pagos sobre intereses externos de empresas públicas, pero que no afecta el resultado consolidado del sector público)[8];

7. Ver Carciofi (1990), p.38.

8. Ver Secretaría de Hacienda (1989), p.28.

ii) Cambio en la composición de los impuestos internos sobre bienes, servicios y transacciones, donde la fuerte caída del IVA e internos unificados fue compensada por un aumento significativo del impuesto sobre los combustibles líquidos, de fácil percepción, aunque de difícil administración, por cuanto parte de un complejo sistema de asignaciones específicas, como se verá más adelante;

iii) También se modificó la estructura de los recursos sobre el comercio internacional, donde los recursos que brindaban los aranceles durante el "boom" de importaciones de 1980 fueron sustituidos por retenciones sobre las exportaciones, y la fuerte devaluación real que acompañó el proceso de ajuste favoreció el aumento de la recaudación originada en esta fuente. La aplicación de los derechos a la exportación, que habrían de mantenerse en niveles elevados hasta 1986, implicó una reversión de la política seguida en los años previos y traería aparejado, de allí en más, un frente políticamente conflictivo con el sector agropecuario, pese a que una alta proporción de productores rurales había otorgado un voto favorable al gobierno elegido en 1983;

iv) Fuerte caída de los recursos provinciales (donde la erosión inflacionaria se anticipó a las medidas de política), y

v) Pérdida de casi la mitad de los impuestos sobre los salarios (que se pueden atribuir casi por entero a la disminución del valor real de los mismos).

c) Las reformas durante el gobierno radical. El plan Austral

Hacia el año 1984 y como surge de lo anterior, los principales problemas que debía enfrentar el gobierno en materia de política tributaria eran la creciente importancia de los regímenes promocionales, la dependencia de impuesto sobre las exportaciones, la exposición del sistema impositivo a rezagos en la percepción y la evasión impositiva. Esos problemas determinaban la escasez de recursos tanto nacionales como provinciales. A ese listado, poco después se sumaría el de las dificultades para acordar un nuevo régimen de coparticipación de impuestos con las provincias.

En términos generales podría afirmarse que las reformas en materia tributaria se desenvolvieron en cuatro etapas sucesivas. En 1984 se adoptaron medidas de orden puntual, dirigidas a la recuperación de la recaudación; en ese sentido se reimplantaron los aportes

patronales y los destinados al FONAVI, revirtiéndose la política decidida en 1980 cuando habían sido derogados. La segunda etapa tuvo lugar en 1985, mediante las modificaciones que acompañaron el lanzamiento del Plan Austral; estas modificaciones constituían una reforma integral que estaba compuesta por 14 proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso. En 1987, cuando ya se había ingresado en otra etapa de la política de estabilización pero ante la escasez de recursos fiscales, se insistió en el mismo sentido, requiriendo la aprobación parlamentaria de nuevos impuestos, incrementos de alícuotas y otras modificaciones tendientes a aumentar la efectividad del sistema tributario. Finalmente, la cuarta etapa, en 1989, y en pleno auge del episodio hiperinflacionario, el gobierno dispuso reformas de emergencia para evitar la erosión de los recursos. El impacto recaudatorio de estas medidas se hizo visible en el segundo semestre de 1989 después de instalada la nueva Administración. Comentamos a continuación las tres primeras etapas; las reformas tributarias del último período se presentan en la sección siguiente.

El eje de la estrategia impositiva del período 1984/1989 estuvo dado por la reforma de 1985, llamada a constituirse en una pieza crucial del programa de estabilización. La principal orientación de esta reforma era la sustitución del impuesto inflacionario por impuestos explícitos, con lo que se lograría mejorar la eficiencia asignativa, la distribución del ingreso y cerrar las brechas legales y operativas que favorecían la evasión tributaria y la elusión legalizada de varios impuestos.[9]

La escala de prioridades prevista en el paquete tributario era:

i) Aumentar la recaudación hasta alcanzar niveles similares a los de 1980;

ii) Acentuar la presión sobre los impuestos a los ingresos y patrimonios;

iii) Reducir impuestos sobre sectores o bienes específicos mediante la ampliación de las bases imponibles de los tributos más generales.

Las medidas dispuestas para alcanzar esas metas motivaron la sanción de 14 leyes entre julio de 1985 y octubre de 1986, entre las que se

9. Ver Secretaría de Hacienda (1989), p.87.

pueden señalar como más importantes desde el punto de vista recaudatorio: en el IVA, la unificación de alícuotas (lo que favorecería su control) y la creación de un régimen simplificado para pequeños contribuyentes; en materia de impuesto a las ganancias, la recomposición de las deducciones por mínimos no imponibles, la imposición de los dividendos en efectivo y la inclusión de los intereses de operaciones financieras con instrumentos ajustables, y, finalmente, el Congreso aprobó la eliminación del secreto bancario y bursátil, y se instituyó la nominatividad de las acciones, medidas ambas que tendían a facilitar la labor del organismo recaudador.[10] Es de interés destacar que el diseño propuesto por el gobierno para el impuesto a las ganancias apuntó a incrementar la recaudación del impuesto, en un tono general donde se favorecía la imposición directa. La medida fue criticada con los argumentos tradicionales. La respuesta oficial fue sencilla en razón de los niveles mínimos que se había llegado en la imposición a la renta y patrimonio. Se debe recordar, asimismo, la sanción –en octubre de 1985– del régimen de "Ahorro obligatorio" que, si bien no presentó todas las características de un impuesto sino las de un préstamo compulsivo al sector público, en la práctica funcionó como tributo y le brindó un importante monto de recursos al fisco.[11] La contribución de este esquema fue central en la primera etapa del proceso de estabilización, y cumplía las veces de un financiamiento puente hasta tanto las reformas de impuestos solicitadas por el gobierno entrasen en efectiva vigencia.

Sin embargo, las intenciones gubernamentales tropezaron con obstáculos en la negociación parlamentaria, donde la relación de fuerzas no le resultaba favorable. En materia impositiva, ello se puso de manifiesto en la imposibilidad en lograr la aprobación del régimen penal tributario (que se habría de intentar en sucesivas oportunidades, con igual suerte) y en las dificultades en modificar el régimen de promoción industrial, que incluía una costosa fuente de subsidios e implicaba serias distorsiones en el sistema tributario. Esto último recién

10. Un comentario detallado de las medidas tributarias que acompañaron el Plan Austral –acompañado por un listado completo de las reformas– puede consultarse en Secretaría de Hacienda (1989), p.91.

11. Por ese motivo se ha decidido incorporarlo en el cuadro 5 dentro de los recursos "cuasi tributarios".

se logró en 1988 al aprobarse un nuevo régimen para la promoción futura y hacerse un intento por sanear el sistema de beneficios ya vigentes mediante la utilización de un bono de beneficios promocionales. Este tendería a hacer explícito el costo fiscal de los beneficios otorgados y a limitar los mismos a los previstos originalmente en el contrato promocional. No obstante, en esta oportunidad, bajo el apoyo que despertó el programa de estabilización, las principales reformas requeridas por el gobierno en materia de IVA, impuesto a la renta e impuestos específicos al consumo lograron ser sancionadas.

En la segunda etapa también se habrían de aprobar otras reformas importantes. Para lograr mayores recursos, en el primer trimestre de 1987 se aprobó una regularización de deudas impositivas, que incluía condonación de sanciones. Ese mismo año se modificó el régimen de quebrantos del impuesto a las ganancias y se limitó el número de endosos para hacer más efectivo el impuesto a los débitos bancarios. Para mejorar la situación del sistema previsional e intentar mejorar la relación existente entre haber jubilatorio y salario se buscaron recursos adicionales mediante nuevos impuestos internos sobre algunos servicios públicos (teléfonos, gas y combustibles líquidos) con destino específico al sistema de seguridad social, los que fueron sancionados por el Congreso a principios de 1988.[12] También se comenzó a dar solución a los conflictos entre los gobiernos nacional y provinciales al aprobarse un régimen de emergencia de coparticipación federal de recursos, que será comentado más abajo.

Finalmente, acompañando el lanzamiento del último intento estabilizador de ese gobierno antes de la hiperinflación –el Plan Primavera, en septiembre de 1988– se ensayaron nuevas medidas: el lanzamiento del bono promocional ya comentado,[13] modificaciones de impuestos internos, incremento de alícuotas en el impuesto a los débitos bancarios y cambios en la ley de procedimientos fiscales, entre otras. Por su parte, también se intentó ampliar la base imponible del IVA alcanzando a algunos productos que estaban exentos, pero en esta ocasión la iniciativa fue bloqueada en el parlamento por la oposición.

12. Los resultados de esta medida fueron menores a los esperados debido a la erosión del valor real de los nuevos recursos provocada por la aceleración inflacionaria.

13. Después de cuatro años de su creación, este bono promocional aún no ha sido instrumentado.

Antes de comentar lo sucedido con los recursos tributarios durante la hiperinflación que acompañaría los últimos meses del gobierno, conviene hacer un rápido balance de los resultados alcanzados por esa gestión hasta fines de 1988 durante las tres etapas indicadas inicialmente. En 1986, acompañando la estabilidad lograda por el Plan Austral, se logró una elevada recaudación que –tal cual era el objetivo del gobierno– alcanzó niveles similares a los de 1980. A partir de entonces la recaudación comenzó a declinar a pesar de la incorporación de nuevos recursos –muchos de ellos de carácter extraordinario– como el régimen de Ahorro Obligatorio. Algunos de los factores que afectaron negativamente la recaudación fueron los siguientes:

i) las pérdidas por efecto Olivera-Tanzi al acelerarse nuevamente la inflación en 1987/1988, como se puede observar en el cuadro 7;

ii) la caída en la recaudación del impuesto a los combustibles, debido al cambio en los precios relativos del sector y la proliferación de diversos subsidios aplicados contra este tributo, y que si bien corregían distorsiones en los precios relativos del sector energético erosionaron la recaudación efectiva de manera significativa;

iii) la pérdida de las retenciones a las exportaciones;

iv) la disminución de los recursos provinciales;

v) las dificultades para recaudar las contribuciones a la seguridad social y la necesidad de adecuar el valor de las pensiones a los beneficios legalmente concedidos motivó la creación de impuestos internos sobre teléfonos, gas y combustibles con asignación específica al sistema de seguridad social. En la práctica, debido a la aceleración inflacionaria que se había despertado, fue difícil contar con recursos netos adicionales. De un lado, la empresa telefónica no pagó en término sus obligaciones, apropiándose de parte de los recursos financiando de esta manera parte de su déficit tarifario. Por otro lado, la sobretasa de combustibles llevó a disminuir la tasa normal para evitar mayores impactos sobre los índices de precios.

vi) se debe agregar, como factor más general, el deterioro sufrido por la administración tributaria.

Comparando lo sucedido con los propósitos previstos originalmente, se podría señalar ésta como una de las áreas en donde la gestión económica del gobierno no pudo lograr sus objetivos, restando un importante instrumento al programa fiscal que se llevaba adelante. Está fuera de los límites de este trabajo una investigación exhaustiva de las

razones. Es claro, sin embargo, que algunas variables fueron ajenas a la política tributaria: el impacto de los precios internacionales, y la aceleración inflacionaria alimentada por una política monetaria que inicialmente no fue enteramente compatible con el resto del programa. Pero otros factores fueron de carácter endógeno: la recaudación del IVA y del impuesto a la renta no se comportaron conforme a lo pronoticado, lo cual revela cierta inefectividad de las normas, lo cual revelaría fallas en el diagnóstico, o bien deficiencias en la administración y aplicación de la reforma.

d) Los recursos tributarios durante la hiperinflación y las últimas reformas

Resulta imposible entender lo sucedido en materia de recaudación tributaria durante el primer semestre de 1989 sin considerar los vaivenes de la crítica situación macroeconómica del período, y que estuvo influida a su vez por el agitado escenario político de las elecciones presidenciales que se llevaban a cabo en mayo de 1989. La situación desembocó en hiperinflación: un fenómeno relativamente nuevo para un país acostumbrado a la inflación alta.

Los recursos tributarios durante el período fueron extremadamente bajos y, como resulta obvio, el efecto Olivera-Tanzi fue la causa más importante para que ello sucediera. (Véase el cuadro 7). Las pérdidas de recursos por ese efectos habrían alcanzado el 41.5% de la recaudación devengada de la Administración Central (4.2% del PIB) durante el segundo trimestre de 1989.[14] En ese contexto de alta incertidumbre, los recursos recibieron el impacto negativo del reducido nivel de actividad y, más aún, de la imposibilidad de práctica de pactar operaciones por falta de precios. Además, las altas tasas de interés reales y, en general, la desaparición del crédito al sector privado, estimularon la retención de impuestos como medio de financiamiento con recursos fiscales.

Esos efectos impactaron mayormente a los impuestos de tipo tradicional sobre la actividad interna: en el segundo trimestre de 1989 los recursos provenientes del IVA, Internos Unificados y Ganancias cayeron 56.6, 55.5 y 43.5% respectivamente, comparados con el mismo

14. Según estimaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (1989).

período del año anterior. Por su parte, los relacionados con el comercio exterior presentaron una evolución sumamente errática debido a la inestabilidad del sistema cambiario.[15] En resumen, el valor real de los recursos totales resultó un 22% inferior en relación del primer semestre de 1988 y 19% respecto del segundo semestre de ese año, cuando la caída en el nivel de actividad ya había comenzado a erosionarlo.

Para hacer frente a esta crítica situación, hacia el final del período de gobierno, el equipo económico dispuso algunas medidas de emergencia que lograrían recursos extraordinarios. La abrupta desaceleración de la inflación que se produce una vez resuelta la incógnita de las elecciones y junto a los primeros anuncios de política económica de parte del presidente electo, determinaron el logro de un rápido crecimiento de la recaudación a partir de julio de 1989, que alcanza una importante recuperación en noviembre, un mes antes del segundo estallido hiperinflacionario.

En general, las causas más importantes del incremento en la recaudación fueron:

i) efecto Olivera-Tanzi: se ha estimado que el 40% del incremento en la recaudación real durante el segundo semestre de 1989 se debió a este efecto, a partir de la drástica caída de los incrementos de precios ocurrida en agosto de ese año;

ii) suspensión del pago de reintegros, reembolsos o devolución de tributos dispuesta por la ley 23668 de junio de 1989;

iii) nuevo impuesto sobre ventas de productos agropecuarios (ley 23667 de junio de 1989);

iv) impuesto extraordinario sobre los activos financieros (Decreto 560 del 22 de agosto de 1989);

v) suspensión parcial de los beneficios promocionales, lo que debería haber afectado positivamente la recaudación del IVA,[16] y, finalmente,

15. Durante los primeros seis meses de 1989 se sucedieron siete regímenes cambiarios diferentes. Ver Gerchunoff y Cetrángolo (1990).

16. Sin embargo, la escasa información disponible no brinda ninguna evidencia al respecto. De todos modos se habría evitado el mayor deterioro de la recaudación del impuesto y habría de facilitar la tarea de control de la evasión en períodos futuros.

vi) se registró una importante contribución de los derechos sobre la exportación a partir de los adicionales dispuestos por los Decretos 553/89 y 713/89, lo que sumado a la fuerte devaluación dispuesta a partir del 10 de julio y del incremento del volumen de exportaciones determinaron que en el tercer trimestre de 1989 casi la cuarta parte de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central correspondieran a esos tributos.[17] A ello habría que adicionarle los nuevos derechos de estadística sobre exportaciones.

Hacia fines de 1989 y principios de 1990 se produjo un nuevo estallido hiperinflacionario que volvió a impactar seriamente sobre la recaudación. Desde antes de ello se había comenzado a trabajar en una nueva reforma tributaria global que se implementaría entre 1990 y 1992 y cuyo aspecto más saliente sería el de centrar la recaudación sobre muy pocos impuestos, en especial el IVA. En ese sentido las medidas más importantes serían: ampliación de la base del IVA, disponiendo una generalización más amplia que la ensayada en 1980; baja de alícuotas de ganancias; eliminación de gravámenes sobre las exportaciones; modificación del impuesto a los combustibles acompañando la desregulación del sector, lo que implicaría la paulatina simplificación del sistema de fondos de asignación específica, y eliminación de impuestos menores; todo ello acompañado por el fortalecimiento de la Dirección General Impositiva.[18]

Aunque parte de las medidas que componen la reforma reseñada se encuentran actualmente (marzo 1992) en activo proceso de elaboración es interesante destacar una de sus aspectos más saliente. Este consiste en la eliminación de los aportes patronales a la seguridad social, que resulta sustituido por un impuesto sobre el excedente productivo de las empresas. Fundamentalmente, su base se calcularía a partir de la correspondiente al IVA, a la cual se le sumarían las exportaciones y el valor agregado de los sectores exentos de ese impuesto, y se le restaría el gasto en mano de obra.

Para completar la presentación de las reformas tributarias en la Argentina, este capítulo se completa con una reseña de las reformas que afectaron al Impuesto al Valor Agregado, los impuestos directos, la coparticipación federal y los fondos energéticos.

17. Ver DNIAF (1989) tercer trimestre.

18. El detalle de las reformas instrumentadas puede consultarse en los informes trimestrales de la DNIAF.

4. Reformas a los principales impuestos

a) El impuesto al valor agregado

En la Argentina se implantó el impuesto al valor agregado a partir del 1 de enero de 1975 por la ley 20.631 en sustitución del impuesto a las ventas. Desde la sanción de la ley (27-12-73) hasta la efectiva entrada en vigencia se contó con un período suficientemente largo como para divulgar las características del nuevo tributo y facilitar el cambio de régimen de imposición, aún cuando el impuesto derogado constituía un buen antecedente para la transición ya que permitía la deducción de los insumos gravados de su base de cálculo. La alícuota general del impuesto fue en un principio del 13%, excepto para determinados bienes para los que regía una tasa del 21%.

El IVA en la Argentina fue instrumentado como un impuesto al consumo; se permitió la deducción total de las inversiones y se aplicó tasa cero para las exportaciones. El método de cálculo del impuesto fue por sustracción indirecta y sobre base financiera. Desde que fue implantado el IVA sufrió diversas modificaciones en cuanto a las exenciones, tasas, cómputo del crédito fiscal por bienes de uso, tratamiento del pequeño contribuyente, etc. A continuación se hará principalmente referencia a aquéllas que por ser globales afectaron significativamente el alcance del gravamen.

i) Reforma de 1980. Esta reforma, que rigió desde octubre de 1980, tuvo como principal objetivo el ampliar la base de imposición del impuesto mediante la incorporación de nuevos servicios gravados y la eliminación de gran parte de los bienes antes exentos. Por otra parte, se estableció una alícuota general del 25% y se facultó al Poder Ejecutivo para establecer tasas diferenciales para determinados bienes y para modificar la fijada con carácter general.

Los principales servicios que se incorporaron por la Ley 22294 fueron los siguientes: prestación de servicios cloacales, de desagües y telecomunicaciones; prestación de servicios de agua corriente, gas y electricidad; conservación y almacenaje en cámaras refrigeradoras; matanza y faenamiento de animales; prestaciones involucradas en el precio de acceso a lugares de entretenimiento, casinos, hipódromos, etc. Asimismo, se introdujo como hecho imponible la obtención de bienes de la naturaleza y para las obras sobre inmueble propio se

eliminó el plazo de dos años, quedando alcanzadas por el impuesto cualquiera fuere el momento en que se realizara la transferencia del inmueble. En lo que se refiere al tratamiento de los bienes muebles se eliminaron las exenciones que recaían sobre alimentos naturales, alimentos elaborados de consumo masivo, medicamentos y sus insumos, y materiales para la construcción, entre otras. Para los productos primarios se mantuvo la exención de los animales vivos, cereales y oleaginosas en todas las etapas y se estableció un régimen especial para los demás que consistió en considerarlos exentos sólo cuando las operaciones se realizaban entre el productor de los bienes y un responsable inscrito que los hubiese adquirido para destinarlos a la exportación o a nuevas operaciones alcanzadas por el impuesto.

El Poder Ejecutivo, haciendo uso de las facultades otorgadas por la ley, redujo al 20% la tasa general y estableció una alícuota diferencial del 10% para los trabajos sobre inmueble ajeno destinados a vivienda económica y para algunos bienes que se eliminaron de la exención (alimentos naturales o elaborados, medicamentos, gafas y aparatos ortopédicos).

En los años siguientes se fue cambiando el tratamiento de diversos bienes y se modificaron las alícuotas, hasta llegar a 1984 en que se encontraban exentos los alimentos naturales, mientras que estaban gravados con una tasa diferencial del 5% los alimentos elaborados de consumo masivo y con una de 25% determinados bienes de consumo selectivo. La tasa general era del 18%.

En cuanto a los aspectos relacionados con los efectos de la reforma sobre la recaudación del IVA, puede decirse que los mismos fueron positivos. Lo recaudado por el IVA se incrementó de 3.58% del PIB en 1979, a 4.32% en 1980 y 5.14% en 1981, primer año de aplicación completa de la reforma. Luego la recaudación del IVA comenzó a descender debido a diversas modificaciones introducidas en el impuesto, la reducción de la base tanto por la ya comentada incidencia de los regímenes de promoción industrial como por los cambios en el comercio exterior (aumento de exportaciones y caída de importaciones), las pérdidas por rezagos y, también, a la inestabilidad política y económica.

ii) Reforma de 1986. En 1986 se sustituyó totalmente el texto de la ley del gravamen. El nuevo texto entró en vigencia en el mes de noviembre de aquel año y sus principales modificaciones fueron las siguientes. Primero, se unificó la tasa general en el 18% y en el 9% para

obras y trabajos sobre inmuebles. Los bienes anteriormente gravados al 5% pasaron parte a exentos y parte a la tasa general. Los alcanzados con el 25% pasaron a la tasa general y por la diferencia, para mantener el nivel de presión tributaria, se incorporaron al régimen de impuestos internos (selectivo a los consumos). Con la unificación de la tasa se buscó que el IVA ganara en simplicidad y neutralidad. Segundo, se estableció un nuevo sistema de liquidación para el pequeño responsable denominado "régimen simplificado". Esta medida tendía a permitir un mayor control de esas unidades de comercialización y producción, a la vez que buscaba evitarles tener que montar sistemas de información no siempre acordes con sus organizaciones administrativas. En este régimen el impuesto se liquidaba como diferencia entre el débito fiscal presunto (que contemplaba básicamente la situación del contribuyente el año anterior) y el crédito fiscal real computable hasta un determinado tope, por año calendario.

Otras modificaciones menores consistieron en lo siguiente: se perfeccionó el tratamiento de las exportaciones con el objetivo de facilitar el reembolso de los créditos fiscales; las obras sobre inmuebles propios sólo quedaron gravadas cuando las efectuara una empresa constructora; se eliminaron del ámbito de aplicación las prestaciones de servicios de desagüe, cloacales y de agua corriente; el período fiscal para los responsables del régimen general de liquidación se transformó en mensual y para los del régimen simplificado en anual, coincidiendo con el año calendario; se dio mayor precisión a las definiciones con el propósito de evitar los criterios dispares ya que se consideraba que "entorpecen la fiscalización y alientan las prácticas elusivas".[19]

En agosto de 1988 la alícuota del IVA se redujo al 15%. Esta medida formó parte de una negociación entre el gobierno y los sectores industriales. Las autoridades económicas buscaban el apoyo de aquéllos frente al lanzamiento de una nueva política de estabilización (Plan Primavera) que contemplaba, entre otras medidas, la aplicación de un sistema cambiario múltiple que perjudicaba al sector agropecuario exportador. De esta manera, en un contexto donde se debilitaba la sustentación política del gobierno éste intentaba negociar el conflicto.

19. Véase Mensaje de Presupuesto 1987, en Secretaría de Hacienda (1989).

Desde el punto de vista de su efecto sobre la recaudación, esta reforma no logró incrementarla, manteniéndose lo recaudado por el impuesto al valor agregado prácticamente en el mismo nivel que en 1985. Así, mientras en 1985 la recaudación del IVA fue de 3.21% del PIB, en 1986 fue de 3.31% y en 1987 de 3.26%, para descender en 1988 a 2.07%.

iii) Reforma de 1989-1990. A fines de 1989 se realizó una reforma que, fundamentalmente, consistió en la generalización del impuesto y en la reimplantación del sistema de responsable no inscrito para los pequeños contribuyentes. Esta reforma fue planeada para ser llevada a cabo en dos etapas. En la primera etapa (febrero de 1990) se debían eliminar casi todas las exenciones de bienes (unos pocos rubros quedaron fuera: libros. revistas y diarios; pan común, leche, medicinas para uso humano, en estos últimos casos cuando se trate de operaciones con consumidores finales, es decir que se exime el valor agregado de la etapas minorista). En una segunda etapa se debería ampliar la generalización a todo tipo de prestaciones de servicios, excepto que se trate de las efectuadas por la Nación, provincias, municipalidades, establecimientos educacionales, obras sociales y bolsas de comercio; las efectuadas por bancos y demás entidades financieras;[20] operaciones de seguro; asistencia médica a través de obras sociales; espectáculos artísticos, culturales, deportivos y cinematográficos y las prestaciones personales en los mismos; y transporte de personas y carga, entre las más importantes.

La tasa general fue fijada en 13% (en febrero de 1991 sería incrementada al 16%), con una sobretasa para las ventas a los responsables no inscritos. Al momento de realizarse la reforma de 1989 se pretendía que la recaudación del IVA se convirtiera en el pilar del sistema tributario, esperándose, una vez cumplidas las dos etapas de implementación de las modificaciones, una recaudación cercana a los 6 puntos del producto por año.

20. Para esta entidades en la reforma de 1989 se creó un impuesto denominado "Gravamen sobre Servicios Financieros", cuya base imponible la constituye la suma del resultado del balance comercial y de los costos en que se incurra por el personal en relación de dependencia, con una tasa del 6%.

b) Los impuestos directos. El impuesto a las ganancias

En la Argentina, en la década de los años ochenta, los impuestos directos nacionales[21] abarcaban el impuesto sobre las ganancias (ya sea de las personas, las empresas y de las entidades extranjeras), el impuesto sobre el patrimonio neto de las sociedades (llamado impuesto a los capitales), el impuesto al patrimonio neto de las personas, el impuesto a los beneficios eventuales y otros impuestos de menor importancia. Una característica de los impuestos directos en la Argentina, ha sido su baja recaudación. La misma se mantuvo a lo largo de los años ochenta por debajo de los 2.5 puntos del producto. A continuación se dará una reseña de los principales impuestos directos, sus características y las reformas que sufrieron durante los años bajo análisis.

El impuesto a las ganancias grava en general las ganancias derivadas de fuente argentina que obtengan personas de existencia visible o ideal, sin tener en cuenta domicilio, residencia o nacionalidad. Las ganancias tienen que cumplir los siguientes requisitos: periodicidad y permanencia en la fuente que los produce, o sea, tiene que existir habitualidad y constancia en su consecución. Las ganancias se encuentran gravadas a través de cuatro categorías, tres para personas físicas (Primera, Segunda, y Cuarta) y una para personas físicas y jurídicas (Tercera).

Primera categoría: se denomina Renta del Suelo, es decir, que grava "en cabeza" de las personas físicas las locaciones de inmuebles urbanos y rurales.

Segunda categoría: grava las rentas de capitales. Las rentas que obtengan las personas físicas provenientes de inversiones en valores mobiliarios (títulos, cédulas, bonos, letras, dividendos de acciones, etc). constituyen ganancias de esta categoría.

Tercera categoría: grava los beneficios de las empresas. Distingue entre a las sociedades de capital constituidas en el país y en el extranjero determinando diferentes tasas.

21. En este análisis no se consideran los impuestos que caen directamente sobre el salario, como ser los destinados al financiamiento de las cajas de jubilaciones o de otros gastos de naturaleza social.

Cuarta categoría: afecta a la Renta del Trabajo Personal ya sea en relación de dependencia o en forma independiente.

La recaudación de este impuesto ha permanecido durante los años ochenta en niveles bajos. Así, sólo en 1981 y 1987 lo recaudado en concepto de impuesto a las ganancias superó el 1.5% del PIB. El punto mínimo fue en 1984 con una recaudación de 0.51% del PIB.

Es de destacar que la recaudación de este impuesto, por el sistema de liquidación y pagos, ha estado muy expuesta a la inflación. Las personas físicas, las sociedades de capital y las demás entidades consideradas contribuyentes debían presentar declaraciones juradas anuales y pagar los saldos que surgían de las mismas. En todos los casos existía un período de cinco meses entre la determinación del saldo (el que se originaba en la diferencia entre la obligación impositiva del ejercicio y los anticipos pagados durante el año) y su efectivo ingreso en las cuentas del ente recaudador (si el saldo era positivo). Durante este período el mencionado saldo no se actualizaba, sufriendo como consecuencia una pérdida de valor real por efecto de la inflación. Respecto a los anticipos del impuesto, estos eran tres distribuidos a lo largo del año y equivalentes en total al 90% del impuesto determinado del período inmediato anterior. Por el método de calculo tenían un rezago superior a un mes, lo que derivaba en una subestimación de su valor real. Otro hecho que reducía la recaudación del impuesto a las ganancias era que la ley admitía la deducción de quebrantos de años anteriores de la ganancia gravable del período. Se presume que ciertos defectos técnicos del ajuste impositivo por inflación habían conducido a una acumulación exagerada de quebrantos impositivos, viéndose, por lo tanto, significativamente disminuida la recaudación. Cabe destacar también el bajo nivel de presentaciones que se registraban en el impuesto a las ganancias. En 1985, había algo más de un millón y medio de personas inscritas, de las cuales sólo el 45% presentó declaración jurada. En cuanto a las empresas, de las 220000 registradas como contribuyentes del impuesto en 1986, menos del 22% presentó su correspondiente declaración jurada.[22]

En la reforma de 1976-1977 se dispuso eximir a los dividendos del impuesto a las ganancias y se declaró exentas a las utilidades distribuidas por distintas formas societarias (sociedades anónimas, de

22. Véase Durán, V. (1989 b).

responsabilidad limitada, en comandita por acciones, etc). Esta reforma determinó que la imposición progresiva sobre los ingresos rigiera sólo para las rentas originadas en el trabajo personal. Simultáneamente se instrumentaron una serie de medidas tendientes a completar la cobertura del impuesto contra la inflación. Por la ley 21481 del año 1976 se introdujo un mecanismo automático de actualización de las escala aplicables a las personas físicas y sucesiones indivisas. En 1977, por ley 21897, se implementó un ajuste impositivo por inflación.

Con respecto a su efecto sobre la recaudación, esta reforma produjo una mejora en la misma. La recaudación creció de 1.14% del PIB en 1976 a 1.69 y 1.64% del PIB en 1977 y 1978 respectivamente, para luego caer en 1979 a 1.11%.

En la reforma de 1985 se cambiaron los criterios que habían prevalecido respecto de la imposición sobre las empresas: se gravaron los dividendos en efectivo otorgando un crédito parcial (hasta el 27.5%) por el impuesto pagado por las sociedades. Asimismo, se volvió al concepto vigente hasta 1976 para las sociedades de personas (responsabilidad limitada), considerando las rentas como ingreso de las personas físicas que la componen. Por su parte, las sociedades anónimas continuaron tributando el 33%. Se modificó el régimen de ajuste por inflación considerándose las variaciones patrimoniales ocurridas a lo largo del ejercicio, como así también los criterios de valuación a fin de expresar todos los rubros a moneda de cierre. Una modificación importante fue dispuesta en relación a los quebrantos impositivos: se redujo la deducción futura de las pérdidas acumuladas por las empresas de 10 a 5 años. Posteriormente, en 1988, en un intento por ampliar la base del impuesto, se introdujo una limitación a la deducción de los quebrantos, limitándolos al 50% de la ganancia gravada del ejercicio, al tiempo que se suspendieron durante dos ejercicios las compensaciones a que daba lugar este impuesto. Finalmente, se modificó el concepto de ganancia en las sociedades, incluyendo dentro del mismo a todas las obtenidas bajo el concepto de empresa fuente. Por ello, los beneficios derivados de inmuebles no utilizados o afectados a la explotación, pasaron a estar gravados por este impuesto en lugar de tributar en el impuesto a los beneficios eventuales, como lo venían haciendo.

Otras modificaciones alcanzaron a las rentas de cuarta categoría y el tratamiento de los intereses. En cuanto a las primeras, se efectuó una recomposición de las deducciones por mínimos no imponibles,

cargas de familias y adicionales, como así también se modificó el sistema de cálculo de deducción anual. En materia de intereses, se pasaron a gravar aquéllas rentas provenientes de operaciones con capital ajustable, mientras que se limitaron las deducciones de los intereses pagados al caso en que los capitales hubieran sido aplicados a la obtención de rentas gravadas.

Si bien la reforma logró incrementar la recaudación en casi un 60% entre 1985 y 1987 (la misma pasó de 0.96 a 1.51% del PIB), como valor absoluto se mantenía lejos de lo que podía considerarse aceptable y no parece guardar proporción con el tipo de modificaciones dispuestas a través de la legislación.

En 1989-1990 se produce otra reforma de importancia. En esta ocasión los cambios se orientaron en dirección opuesta a la operada en 1985. Se redujeron las tasas nominales del impuesto. Para las sociedades de capital nacional de 33 a 20% y para las de capital extranjero de 45 a 36%. Las tasas que correspondían a las personas físicas habían sido reducidas por la ley 23658 a principios de 1989. Estas fueron ubicadas en una escala progresiva de seis tramos (hasta esa reforma eran 10), la tasa máxima había bajado de 45 a 36% y la mínima de 10 a 6%. Se restituyó al 100% la deducción de quebrantos. La disminución de tasas, aplicación de menores tramos y el régimen de quebrantos, debe ser observada en conjunción con los cambios introducidos en el IVA. Si bien el diseño de las modificaciones apuntan a disminuir la recaudación, un análisis de las mismas no puede perder de vista la pobre trayectoria del impuesto a las ganancias. Desde otro ángulo podría sostenerse que la reforma constituyó una adecuación normativa frente al escaso rendimiento fiscal del impuesto a la renta.

c) Impuestos a los capitales

El impuesto a los capitales fue implementado en 1976. El principio jurisdiccional adoptado fue el de la territorialidad y la base imponible surgía de la diferencia entre el activo y pasivo valuados según lo dispuesto en la ley y decreto reglamentario. La alícuota era del 1.5%, existiendo un capital mínimo no imponible y actualizable por el índice de precios mayoristas. El impuesto tenía como principal exención la dirigida a los inmuebles afectados a explotaciones agropecuarias con una rebaja del 50% de su valor para su incorporación al calculo del

activo. Las cooperativas y las empresas del estado fueron incorporadas explícitamente al impuesto en 1981. Pero, poco tiempo después, las empresas del estado fueron declaradas exentas.[23]

En la reforma de 1985 se introdujeron las siguientes modificaciones:

- Se establecieron una serie de criterios tendientes a homogeneizar y dar mayor precisión a las reglas de valuación de diferentes tipos de activos: bienes muebles, inmuebles, depósitos y créditos en moneda argentina y extranjera, títulos públicos y privados, etc;
- Se eliminó del ámbito de imposición a las sociedades cooperativas. Las mismas fueron gravadas con un Fondo para Educación y Promoción Cooperativa, que tenía una finalidad específica;
- Se eliminaron, entre otras, exenciones referidas a títulos públicos, bonos, depósitos en caja de ahorro, etc. El objetiva era, por un lado, adecuar las normas pues la mayoría de las exenciones no tenía aplicación práctica. Por otro, en el caso de las que se encontraban en vigencia, ampliar la base imponible.
- Fue eliminada la exención que favorecía a los inmuebles rurales.

La recaudación del impuesto a los capitales fue incrementándose en los primeros años de la década, siendo 1982 con 1.03% del PIB el año de mayor recaudación. Cabe destacar que en este año no regía la exención para las empresas de estado. Luego, la recaudación disminuye y se mantiene en alrededor de 0.60% del PIB –salvo el año 1989– en el que la hiperinflación erosionó su base y su recaudación cayó a 0.41% del PIB. El sistema de pagos de este impuesto era semejante al de ganancias, en cuanto a que se pagaba dividido en tres anticipos y un saldo, y por lo tanto, adolecía de los mismos problemas de rezagos que afectaban el valor real de lo recaudado.

En el año 1988 se redujo su tasa al 1.25% y, finalmente, con la reforma de 1989-1990 el impuesto a los capitales fue derogado. En su reemplazo fue creado el **impuesto a los activos**. La principal diferencia de este nuevo impuesto con el anterior era que no se deducían los pasivos de su base imponible. La alícuota del impuesto a los activos fue fijada en el 1%, siendo necesario destacar que la reforma estableció

23. Si bien la exención era por un tiempo limitado, se fue renovando y permaneció hasta la derogación del impuesto en 1989.

que el pago de este impuesto era considerado a cuenta del pago del impuesto a las ganancias. En el caso que lo pagado por el impuesto a los activos fuera superior a lo que se debía pagar por el impuesto a las ganancias, no se generaba saldo a favor del contribuyente. Por lo tanto, lo que se pretendía era que el pago del impuesto a los activos actuara como un piso del pago en concepto de impuesto a las ganancias.

d) Impuesto al patrimonio neto y beneficios eventuales

Este gravamen recaía sobre el patrimonio neto existente al 31 de diciembre de cada año e integrado por los bienes situados en el país (menos los explícitamente exentos). Eran sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas y sucesiones indivisas, cualquiera fuere el lugar del domicilio o radicación en el país o en el extranjero. En la liquidación del impuesto, para los contribuyentes domiciliados en el país, se consideraba un mínimo exento. A su vez, sobre el excedente se aplicaba una escala progresiva de cinco tramos con una tasa máxima de 1.5%. Los contribuyentes no domiciliados en el país tributaban la tasa máxima del 1.5%.

Este impuesto fue creado en 1976. Su nivel de recaudación fue muy bajo (entre 0.01 y 0.02% del PIB) hasta 1985. En este año se realizaron una serie de modificaciones en el impuesto al patrimonio neto que impactaron favorablemente desde el punto de vista de la recaudación, elevándose la misma a 0.15% del PIB. En la reforma de 1985 se homogeneizaron criterios de valuación de diferentes tipos de activos; se incorporó al concepto de activos gravados la tenencia accionaria, otorgando un crédito por el impuesto a los capitales pagado por las sociedades; también, se redujo el mínimo no imponible a fin de ampliar el universo de contribuyentes alcanzados por este tributo y se estructuraron tasas progresivas. La reforma de 1989-1990 derogó este impuesto a partir de 1990, sin reemplazarlo por otro alternativa.

El impuesto a los beneficios eventuales era considerado un impuesto complementario del de ganancias, ya que gravaba (a una tasa uniforme del 15%) beneficios circunstanciales –obtenidos por personas físicas y sucesiones indivisas– que por no implicar una corriente de ingresos permanente resultarían excesivamente gravados en caso de ser afectados por las tasas progresivas del impuesto a las ganancias. En lo que respecta a su recaudación, esta era baja, fluctuando entre 0.01 y 0.03% del PIB. La reforma de 1989-1990 derogó el impuesto a los beneficios eventuales.

e) Impuestos al comercio exterior

La recaudación tributaria sobre el comercio y las transacciones internacionales ha oscilado a lo largo de la década de los años ochenta. Estas oscilaciones han estado determinadas por el comportamiento de diversas variables –grado de apertura de la economía, valor real del tipo de cambio, nivel de actividad, estructura de derechos, etc.– que influyeron sobre el volumen de comercio exterior y sobre el total de impuestos recaudados por este concepto. A su vez, el comportamiento de estas variables, en muchos casos, eran el producto de decisiones políticas que respondían a problemas coyunturales, sin estar insertas en un programa que tuviera en cuenta el largo plazo. Por lo tanto, puede decirse que esta política errática más las violentas fluctuaciones macroeconómicas fueron las causantes, en gran medida, de las oscilaciones en la recaudación tributaria sobre comercio exterior.

El total recaudado sobre comercio exterior dependió principalmente de los derechos de exportación y de los derechos de importación. En un segundo orden se encontraron la tasa de estadísticas y el impuesto a las transferencias de divisas.[24] Por último, hubo algunos impuestos con asignación específica, cuya recaudación fue relativamente baja. El total recaudado sobre el comercio y las transacciones internacionales tuvo un mínimo en 1982 con 1.69% del PIB y un máximo en 1989 con 3.57%.

Para observar cómo influyeron las distintas variables sobre lo recaudado es necesario hacer un análisis desagregado por impuesto. La recaudación de derechos de exportación fue muy baja al principio de la década (0.04 y 0.16% del PIB en 1980 y 1981 respectivamente) cuando regía una estructura con derechos cercanos a cero y, a su vez,el tipo de cambio real estaba en su nivel más bajo. La recaudación de derechos de importación, por su parte, llegó, en estos años, a sus niveles más altos (1.31 y 1.42% del PIB) como consecuencia del aumento de las importaciones (10539 y 9430 millones de dólares en 1980 y 1981 respectivamente), alentadas por el bajo tipo de cambio, la reducción de

24. La primera es una tasa que originalmente estaba destinada a financiar la confección de la estadística aduanera pero, en la práctica, se ha convertido en un adicional sobre los derechos y aranceles al comercio exterior. El segundo es un impuesto sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas que desde su creación –en 1970– ha sufrido múltiples modificaciones.

los aranceles de importación y la eliminación de muchas restricciones cuantitativas.

En 1982, con la crisis de la deuda externa y la Guerra de las Malvinas, la economía argentina vuelve a cerrarse. El tipo de cambio fue fuertemente devaluado, los aranceles a la importación se incrementaron, reaparecieron las restricciones cuantitativas a las importaciones y, por otro lado, los derechos de exportación[25] se fueron convirtiendo nuevamente en un recurso significativo. A partir de 1982 la recaudación de derechos de exportación tendió a mantenerse: hasta 1987/1988 constituyó un recurso importante para el Tesoro, experimentó luego un descenso y se recuperó luego con el proceso hiperinflacionario. La recaudación estuvo signada por el nivel de los derechos que, por otra parte, no fue independiente ni del valor real del tipo de cambio ni de los precios internacionales de los productos exportados por la Argentina. De esta forma, en 1985 el tipo de cambio alto que acompaño al lanzamiento del Plan Austral, posibilitó en promedio una estructura de derechos de exportación alta, que dio como resultado una recaudación para ese año de 2% del PIB. Durante 1987 y 1988 la apreciación del austral y la baja de los precios internacionales de los cereales, obligaron a la continua disminución de los derechos de exportación lo que produjo una fuerte caída en su recaudación (0.29 y 0.22% del PIB respectivamente). Finalmente, en 1989 como consecuencia de la hiperinflación y de la huida de la moneda local, el austral se devaluó significativamente. Estos hechos más la crisis financiera por la que atravesaba el estado, derivada en una parte por la licuación de sus recursos, determinó la necesidad de incrementar fuertemente los derechos a la exportación.[26] La recaudación de los mismos experimentó un considerable salto, terminando 1989 en 2.21% del PIB.

En lo que respecta a los derechos de importación, la recaudación por este concepto disminuyó en los años posteriores a la crisis de 1982 acompañando la baja en el total de importaciones,[27] y en 1984 su recaudación había disminuido a 0.63% del PIB. La estabilidad lograda a

25. El aumento de los derecho de exportación no sólo tenía fines recaudatorios, sino que también tendía a evitar que la devaluación se trasladara plenamente a los precios internos.

26. Sobre la estructura vigente, se pusieron derechos adicionales del 30% para las exportaciones tradicionales y del 20% para el resto.

27. Las importaciones descendieron bruscamente a 5337 millones de dólares en 1982 y a 4504 millones en 1983.

partir de mediados de 1985 con el Plan Austral tuvo efectos positivos sobre el nivel de actividad, lo que llevó a un aumento en las importaciones durante 1986 y 1987[28] y al consecuente incremento en la recaudación de derechos de importación (1.12 y 1.35% del PIB respectivamente).[29] En 1988 se produce una reestructuración arancelaria, con una baja en promedio de los aranceles y una menor dispersión. Esta reestructuración inició una tendencia que se fue profundizando en la misma línea en los años siguientes. La disminución de los aranceles junto con la disminución de las importaciones,[30] producto de la crisis económica derivada en gran medida de la incertidumbre política, determinaron una marcada baja en la recaudación de los derechos a la importación (en 1989 la misma fue de 0.50% del PIB). Distintos estudios[31] han resaltado la marcada diferencia que ha existido entre el arancel teórico promedio y el arancel efectivo promedio. El segundo ha sido significativamente más bajo debido a los diversos regímenes y convenios que permiten la entrada de importaciones a un arancel muy inferior al teórico.[32] En el cuadro 8 se puede observar como evolucionó el arancel efectivo promedio a lo largo de la década.

Finalmente, una breve referencia a la recaudación de los otros impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales. La tasa de estadísticas fue reimplantada para las importaciones en 1984 (con una alícuota del 3%), fluctuando su recaudación entre 0.15 y 0.20% del PIB. En 1989, antes del cambio de autoridades y bajo la imperiosa necesidad de recursos fiscales, la tasa se extendió a las exportaciones, elevándose la recaudación por ambos conceptos a 0.38% del PIB (la de importaciones había descendido a 0.13%). A su vez la recaudación del impuesto a la transferencia de divisas tuvo hasta 1988 una recaudación que giró en alrededor del 0.15% del PIB (con un mínimo de 0.10 en 1984). Durante estos años la alícuota del impuesto era del 6 por mil. En 1989 la tasa fue elevada al 12 por mil, incrementándose la recaudación al 0.27% del PIB. El resto de los gravámenes sobre el comercio exterior

28. En 1985 las importaciones habían descendido a su punto más bajo, 3814 millones de dólares. En 1986 y 1987 tuvieron cierta recuperación, habiendo sido de 4724 y 5819 millones de dólares.

29. Además, al lanzamiento del Plan Austral se había fijado un arancel adicional del 15%.

30. 5322 millones de dólares en 1988 y 4204 en millones en 1989.

31. Entre otros, FIEL (1991) y DNIAF (Informes Internos).

32. Area aduanera especial, ALADI, régimen siderúrgico, régimen de bienes de capital, etc.

tuvieron en conjunto una recaudación poco significativa (alrededor de 0.10% del PIB) y eran de asignación específica. Entre ellos figuraban el Fondo Nacional de la Marina Mercante y el Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones.

f) Coparticipación y recaudación de las provincias

i) Relación Nación-Provincias. Al iniciarse los años ochenta el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos vigente era el que determinaba la ley 20221 de 1973. Como se mencionó al comienzo de esta sección, hacia fines de 1980 el gobierno nacional realizó una reforma tributaria que incluyó la modificación de este régimen de coparticipación.

La reforma consistió esencialmente en la eliminación de los aportes patronales al sistema jubilatorio y al Fondo Nacional de la Vivienda. La comentada reducción impositiva fue reemplazada por un aumento de las alícuotas y la ampliación de la base del impuesto al valor agregado. El supuesto con que trabajaba el gobierno nacional era que la mayor recaudación del IVA sustituiría las pérdidas de recaudación por la eliminación de los otros tributos. El régimen de coparticipación fue modificado ya que se fijó que de la recaudación total de impuestos coparticipados se deducirían fondos para atender las erogaciones de previsión social y el fondo de viviendas, en un monto que resultaba de aplicar ciertos coeficientes a la recaudación efectiva de aportes personales jubilatorios. Una vez efectuada esa deducción, que constituía una "pre-coparticipación", el saldo se asignaba según los porcentajes de distribución primaria de la ley 20221.

La reforma provocó que el coeficiente de distribución primaria efectiva, calculados sobre los impuestos coparticipables, disminuyera del 50.5% al 26.9% en 1981-1982, al 21.5% en 1983 y se ubicara en el 24.4% en 1984, año en que caducó el régimen. Si se agrega la participación de las remesas para pagos de jubilaciones y pensiones (la "pre-coparticipación" destinada a la seguridad social de provincias, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego), los porcentajes correspondientes a las 24 jurisdicciones fueron: 32.3% en 1981, 33.3% en 1982, 30.1% en 1983 y 33.5% en 1984. En síntesis, las reformas introducidas al sistema tributario a finales de 1980 desarticularon el régimen de coparticipación federal y produjeron un grave perjuicio financiero a los gobiernos provinciales, alterándose el

equilibrio de la relación entre los dos niveles de gobierno.[33]

Las provincias además debieron enfrentar un aumento en los gastos como consecuencia de la importante transferencia de servicios realizada por el gobierno nacional entre 1977 y 1980 (sin la correlativa transferencia de fondos para financiarlos), y la caída de los recursos propios a partir de 1982 por el estallido de la crisis económica. Este agravamiento en la situación financiera de las provincias determinó que en los hechos existieran dos mecanismos principales de ajuste, que operaban en forma diferente a través del tiempo y entre las distintas jurisdicciones.Así, por un lado, se dio la sustitución de aportes nacionales automáticos y legalmente establecidas (coparticipación federal) por aportes nacionales que estaban expuestos a la discrecionalidad (aportes del Tesoro nacional). Esta sustitución resultó, como era de esperar, altamente perjudicial, provocando una serie de conflictos entre las partes intervinientes. Por otro lado, el ajuste se realizó disminuyendo las erogaciones provinciales pero no a través de procesos de racionalización, sino, básicamente, a través de la disminución del salario real de los empleados provinciales y la postergación o prolongación de las inversiones. Este proceso no era muy diferente de lo que experimentaba el sector público nacional.

A fines de 1984 caducó la ley de Coparticipación Federal de Impuestos, quedando la relación nación-provincias afirmada sobre bases endebles, sin un régimen orgánico de distribución de recursos, lo que trajo aparejado constantes reuniones y discusiones entre representantes de las partes interesadas, que habrían de sucederse a lo largo de tres años, período durante el cual las autoridades aspiraban a lograr la estabilización macroeconómica. Esta negociación ubicaba en un plano de negociación precaria alrededor de 4 puntos porcentuales del PIB. Esta situación sólo fue superada a principios de 1988 cuando fue sancionada la ley 23548 de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias.

La nueva ley de coparticipación establecía que las provincias recibirían el 56.66% de los ingresos impositivos nacionales sujetos a coparticipación. Asimismo, fijaba que el 1% del total recaudado por aquel concepto debía destinarse a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. Además,

33. Véase Secretaría de Hacienda (1989), p.102.

determinaba que el monto resultante por esta última mecánica era el máximo que el Poder Ejecutivo nacional podía girar a las provincias. La mencionada limitación era la primera vez que se incorporaba en un régimen de coparticipación federal. De esta forma, se eliminaba la posibilidad de que el gobierno nacional a través de una política discrecional alterara la distribución secundaria entre provincias a través del uso de anticipos del Tesoro Nacional, como había sido la experiencia anterior.

Durante toda la década de los años ochenta las provincias recibieron recursos no sólo a través de la coparticipación impositiva sino también a través de impuestos específicos y regalías sobre los recursos no renovables. Así, se destacan los siguientes: Fondos de Coparticipación Viales y Energéticos, Fondo Nacional del Tabaco, regalías petroleras, Ley de Inundaciones y Sismos, participación del 10% en los gravámenes con destino al sistema previsional, Fondo de Desequilibrios Fiscales Provinciales, Fondo Nacional de la Vivienda, Fondo de Desarrollo Nacional.

ii) Recursos directos de las provincias. Los recursos directos de las provincias están constituidos por:

– *Impuesto a los ingresos brutos:* es un impuesto a las ventas en todas las etapas y su tasa varía (en un rango de 1 al 2.5%) según la provincia y la actividad que grava. La recaudación de este impuesto, que es el más importante cuantitativamente de los recaudados en forma directa por las provincias, ha superado los dos puntos del PIB en 1980 (2.10%) y en 1986 (2.08%). La menor recaudación se produjo en 1983 y 1989 (1.47 y 1.32% del PIB).

– *Impuesto a los automotores*: se aplica sobre los vehículos radicados en cada jurisdicción en base a una alícuota que oscila en el 1% del valor de las distintas categorías de vehículos. Su recaudación se situó en alrededor de 0.30 puntos porcentuales de PIB, con un mínimo en 1983 de 0.25% y un máximo en 1985 con 0.41% del PIB.

– *Impuesto inmobiliario*: En teoría la alícuota de este impuesto ha oscilado en el 4 por mil de la valuación fiscal para los inmuebles urbanos y en el 15 por mil de esta valuación en el caso de los inmuebles rurales. La alta inflación y la falta de actualización de las valuaciones fiscales ha llevado a que lo pagado en función de este impuesto estuviera muy de lo que indicaría la realidad. La recaudación de este impuesto se ha mantenido –salvo en 1983– por arriba de los 0.75 puntos

porcentuales del PIB hasta el año 1986. En los tres últimos años de la década de los años ochenta su recaudación cae por debajo de aquella cifra, ubicándose en 1989 en 0.61% del PIB.

– *Impuesto a los sellos*: Este tributo grava, con una alícuota del 0.5%, los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso que se instrumenten en una determinada jurisdicción y aquellos que, instrumentados fuera de ella, se negocien, ejecuten o cumplan en la misma. Su recaudación, exceptuada la de la capital federal por pertenecer a la nación, ha presentado fuertes oscilaciones a lo largo de la década de los años ochenta, con un máximo de 0.70% del PIB en 1980 y un mínimo de 0.21% en 1989.

– *Otros impuestos provinciales*: están formados , en general por impuestos al consumo de energía eléctrica, gas y combustible. Su recaudación no ha sido importante y salvo los primeros años de la década, no ha superado los 0.10 puntos porcentuales del PIB.

En resumen, si se analiza el total de lo recaudado por las provincias en forma directa, se puede observar que éste se ha ubicado alrededor de los 3% del PIB, con un máximo de recaudación en 1980 con 4.36% y con mínimos en 1983 y 1989. (2.68 y 2.43% del PIB respectivamente).

g) *El impuesto a los combustibles y los fondos de asignación específica*

En el sistema tributario argentino han proliferado, desde principios de la década de los años sesenta, recursos con asignación específica. El conjunto de fondos energéticos y viales –alimentados, básicamente, por el impuesto a los combustibles– fue el ejemplo más importante. Ello se debió tanto al volumen de los recursos involucrados, como a la relevancia que llegaron a tener en el financiamiento de la inversión pública. Como es habitual, estos esquemas de financiamiento atado introdujeron distorsiones en el sistema tributario. La complejidad del funcionamiento fue creciente desde 1964, oportunidad en la que se crea (ley 16697) el Fondo Nacional de la Energía con recursos provistos por el impuesto a los combustibles. A partir de entonces el sistema sufrió varias modificaciones hasta que derivó, a principios de los años ochenta, en una intrincada red de distribución de recursos donde se beneficiaron las obras de infraestructura eléctrica, vialidad y transporte terrestre (fundamentalmente la empresa estatal Ferrocarriles

Argentinos). Por su parte, el financiamiento provino, básicamente, del impuesto a los combustibles líquidos pero, también, de dos impuestos al petróleo crudo, tres recargos al precio de la electricidad y el impuesto al gas. Esencialmente, desde el punto de vista económico, el sistema implicaba derivar parte de la renta del recurso petrolero hacia los otros sectores de infraestructura. Habida cuenta de la complejidad del mecanismo, éste propició coincidencias de intereses entre el sector privado contratista, las áreas de gestión pública con responsabilidad primaria sobre las obras financiadas de esta forma y las propias empresas públicas. Posteriormente, cuando la situación de las finanzas públicas se tornó crítica, y las condiciones económicas distaban de las que habían predominado en tiempos de la aprobación de los fondos de infraestructura, este sistema y los intereses creados a su alrededor del generaron rigideces presupuestarias que entorpecieron la reasignación de recursos.[34]

Una serie de modificaciones en el diseño que se operaron en la década de los años ochenta, que no estuvieron exentas de desprolijidades normativas propias de la necesidad de satisfacer a los distintos sectores afectados, complicaría aún más el mecanismo de asignaciones. Por un lado, la legislación contempló un excedente entre el impuesto y los fondos que de ser positivo le brindaría recursos al Tesoro, pero, si los fondos superaban al impuesto, se generaba un faltante en el sistema que debía ser cubierto por el propio Tesoro. Ello era posible en la legislación (y en la realidad ocurrió efectivamente) dado que los fondos no se constituían como porcentaje del impuesto sino que evolucionaban con los precios de los derivados, lo que había sido establecido con la intención de darle estabilidad al valor real del financiamiento de la inversión pública. Como puede observarse en el cuadro 9 el excedente fue positivo hasta 1986, pero a partir de 1987 se transformó en una carga para el Tesoro.

Desde enero de 1988 la nueva ley de coparticipación hizo coparticipable el eventual excedente positivo. Esta cláusula, introducida durante la negociación parlamentaria de la distribución federal de recursos, traería continuos problemas administrativos y legales con las provincias. Además, la solicitud provincial llegaba a destiempo: para el Tesoro el impuesto a los combustibles arrojaba una recaudación negativa. A su vez, a partir de marzo de 1988 se estableció un recargo

34. Véase Carciofi (1990), p.14.

al precio de las naftas para financiar al deficitario sistema previsional que, aunque en principio no afectaría al sistema preexistente, la imposibilidad de mantener elevados los precios al consumidor de los derivados presionó sobre el excedente del Tesoro. Posteriormente, como parte de las medidas de emergencia que se tomaron durante la hiperinflación, a partir de septiembre de 1989 se desafectó transitoriamente el cincuenta por ciento de los fondos y se desviaron esos recursos al Tesoro, con lo que éste vio saldadas sus cuentas (con recursos tomados de las obras en infraestructura). Luego de otras modificaciones menores, a partir de enero de 1991, acompañando la desregulación del mercado petrolero, los fondos de asignación específica se formarían como porcentaje del impuesto total. Finalmente, en agosto de 1991, con la sanción de un nuevo marco legal (ley 23966) se puso punto final al sistema de fondos de asignación específica.

BIBLIOGRAFÍA

Buceta, M., 1991, "El impuesto al valor agregado en la Argentina", mimeo, Buenos Aires.

Carciofi, R., 1990. "La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", *Documento de Trabajo* No.36, CEPAL, Buenos Aires.

Damill, M. y Frenkel, R. (1992). "Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984-1991". CEDES, mimeo. Buenos Aires.

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF). *Evolución trimestral de la recaudación* (varios ejemplares) y otros informes internos, Secretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Durán, V., 1989a. "Las estadísticas tributarias y los rezagos fiscales", *Documento de investigación*, Programa de estudios sobre política tributaria. Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino. Préstamo Banco Mundial 2712-AR, Buenos Aires.

Durán, V., 1989b. "Aspectos cuantitativos de los impuestos a las ganancias y a los capitales", *Documento de investigación*, Programa de estudios sobre política tributaria. Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino. Préstamo Banco Mundial 2712-AR, Buenos Aires.

Frenkel, R. (1989). *El régimen de alta inflación y el nivel de actividad*, CEDES No.26

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), 1991. *El sistema impositivo argentino*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.

Gerchunoff, P. y Cetrángolo, O., 1990. *Reforma económica y estabilización en democracia política (Examen de una experiencia frustrada)*, mimeo.

Machinea, J.L. (1990). Stabilization Under The Alfonsín's Government:

A Frustrated Attempt. Documento CEDES No. 42. Buenos Aires.

Programa de estudios sobre política tributaria, 1989. "Estudio sobre el sistema tributario argentino", *Documento de investigación*, Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino. Préstamo Banco Mundial 2712-AR, Buenos Aires.

Secretaría de Hacienda, 1989. *Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986/1989*, Buenos Aires.

Cuadro 1

ARGENTINA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
						Indice, base 1980=100						
Tipo de cambio real	100.0	136.1	165.8	155.3	148.4	167.6	186.0	213.0	192.4	212.6	154.3	116.3
Salario real (ind. manuf.)	100.0	90.8	80.8	106.5	129.5	104.1	106.3	99.9	95.0	86.2	86.2	85.6
						Porcentajes						
Deuda Ext.Pública/D.Ext.Total	53.2	56.1	65.5	70.4	77.1	80.8	85.6	88.9	91.5	92.3	s.i.	s.i.
M2/PIB	28.4	28.0	19.6	11.2	10.3	10.9	17.1	18.5	15.4	13.2	5.6	9.0
						Tasas de crecimiento						
Producto interno bruto	1.0	-7.0	-5.8	2.6	2.2	-4.6	5.8	1.8	-3.0	-4.4	0.4	s.i.
Precios al consumidor diciembre-diciembre	87.5	131.2	209.7	433.6	686.8	385.4	81.9	174.8	387.7	4923.3	1343.9	84.0
						Millones de dólares						
Balanza comercial	-2 519.0	-286.0	2 288.0	3 331.0	3 523.0	4 582.0	2 128.0	540.0	3 810.0	5374.0	8261.0	s.i.
Saldo de la cuenta corriente	-4 770.0	-4 714.0	-2 358.0	-2 461.0	-2 361.0	-953.0	-2 869.0	-4 238.0	-1 572.0	-1292.0	1750.0	s.i.
Deuda externa total	27 162.0	35 671.0	43 634.0	45 069.0	46 903.0	49 326.0	51 422.0	58 300.0	58 500.0	63300.0	61270.0	s.i.

Fuente: Damill, M. y Frenkel R. (1992). Anexo estadístico.

Notas : El saldo de cuenta corriente de 1990 y M2/PIB de 1991 son estimados.

Cuadro 2
ARGENTINA: INGRESO NACIONAL, AHORRO E INVERSIÓN
(en porcentajes del PIB)

Período	PIB	Ingreso nacional	Consumo	Ahorro nacional	Ahorro externo	Ahorro Total= Invers.	Export.	Import.	Inv.Púb. como% de la Total
1961-1965	100	99.4	80.1	19.3	0.5	19.8	10.9	10.7	34.8
1966-1970	100	98.3	78.6	19.7	-0.2	19.5	11.3	9.2	36.4
1971-1975	100	100.0	79.5	20.5	0.6	21.1	8.2	8.9	40.0
1976-1980	100	97.7	75.9	21.7	0.6	22.3	11.8	11.2	52.8
1981-1983	100	92.6	80.9	11.7	5.1	16.8	13.9	12.8	55.5
1984-1986	100	91.4	82.4	8.9	3.0	11.9	15.3	9.9	62.6
1987-1988	100	90.2	81.9	8.4	4.5	12.9	15.4	10.2	n.d.
1989	100	88.7	80.2	n.d.	n.d.	8.8	19.5	8.3	n.d.
1990[a]	100	n.d.	77.4	n.d.	n.d.	7.3	23.3	8.2	n.d.

Fuente: Damill y Frenkel (1992), en base a datos del Banco Central y de la Secretaría de Hacienda.

[a] Datos provisionales.

Cuadro 3
ARGENTINA: SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO 1980-1987
(en porcentajes del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TOTAL DE RECURSOS	36.43	35.78	33.07	34.59	33.46	41.52	39.36	36.62
Recursos corrientes	35.53	34.67	32.25	34.11	33.03	40.53	38.24	35.98
tributarios	23.26	20.35	18.71	18.40	18.19	22.05	22.34	21.14
no tributarios	12.27	14.32	13.54	15.71	14.84	18.48	15.90	14.84
Recursos de capital	0.31	0.25	0.49	0.23	0.24	0.25	0.21	0.20
Otros[a]	0.59	0.86	0.33	0.25	0.19	0.74	0.91	0.44
TOTAL DE EROGACIONES	43.90	49.04	48.18	49.74	45.38	47.53	44.09	44.51
Erogac. corrientes	34.39	39.39	39.62	40.06	37.56	40.47	36.61	36.11
personal	13.36	12.54	9.86	12.75	13.79	12.77	12.35	13.25
intereses	3.43	7.40	10.37	5.96	4.96	5.45	3.85	3.65
otras	17.60	19.45	19.39	21.35	18.81	22.25	20.41	19.21
Erogac. de capital	9.51	9.65	8.56	9.68	7.82	7.06	7.48	8.40
DEFICIT PRIMARIO	4.04	5.86	4.74	9.19	6.96	0.56	0.88	4.24
NEC. DE FINANCIAMIENTO TOTAL	7.47	13.26	15.11	15.15	11.92	6.01	4.73	7.89

Fuente: Secretaría de Hacienda.

[a] Incluye remanente de ejercicios anteriores y financiamiento por emergencia económica.

Cuadro 4

GOBIERNO NACIONAL: ESQUEMA AHORRO - INVERSION - FINANCIAMIENTO BASE CAJA

(en porcentajes del PIB)

Período		INGRESOS			EROGACIONES						DEFICIT PRIMARIO	NECESIDAD FINANC. TOTAL
					Corrientes				De capital	Totales		
		Tributar.	Resto	Totales	Personal	Interes.	Resto	Totales				
1987		17.82	3.56	21.37	3.47	3.79	14.56	21.82	3.81	25.63	0.47	4.26
1988		16.32	3.51	19.83	3.58	3.72	13.75	21.04	3.46	24.50	0.96	4.67
1989		14.65	4.04	18.69	3.29	6.09	12.55	21.94	2.78	24.72	-0.07	6.03
1990		16.00	3.10	19.10	2.94	4.23	12.05	19.23	1.95	21.17	-2.16	2.07
1991		19.66	3.45	23.12	3.54	2.25	15.75	21.54	1.43	22.97	-2.40	-0.15
1987	I	17.83	3.88	21.71	3.32	3.00	14.63	20.95	2.94	23.88	-0.83	2.17
	II	17.83	4.49	22.32	3.88	4.50	15.09	23.47	3.76	27.23	0.40	4.90
	III	19.13	3.15	22.28	3.03	3.07	14.56	20.66	4.31	24.97	-0.38	2.69
	IV	16.33	2.68	19.01	3.66	4.57	13.87	22.11	4.20	26.31	2.73	7.30
1988	I	17.06	2.17	19.22	3.11	3.76	14.12	21.00	4.12	25.12	2.13	5.90
	II	16.31	4.71	21.02	3.67	4.80	12.82	21.30	3.14	24.44	-1.39	3.42
	III	15.63	3.91	19.53	3.67	2.47	13.48	19.62	3.03	22.65	0.65	3.12
	IV	15.63	3.08	18.71	3.71	3.67	14.08	21.46	3.42	24.88	2.49	6.16
1989	I	15.50	3.56	19.05	4.29	2.59	15.72	22.61	3.33	25.93	4.29	6.88
	II	11.06	7.87	18.93	3.47	10.18	9.79	23.43	2.65	26.09	-3.02	7.16
	III	14.31	1.54	15.85	2.68	4.72	11.32	18.71	2.07	20.78	0.21	4.93
	IV	17.63	3.21	20.84	2.70	6.94	13.26	22.90	3.05	25.94	-1.84	5.10
1990	I	12.30	2.35	14.65	2.34	4.16	8.15	14.65	1.89	16.54	-2.27	1.89
	II	17.45	3.31	20.76	2.98	6.72	11.62	21.32	2.33	23.65	-3.82	2.89
	III	17.28	3.44	20.72	3.43	3.77	13.87	21.06	1.96	23.02	-1.47	2.29
	IV	17.17	3.33	20.49	3.05	2.41	14.65	20.10	1.65	21.75	-1.15	1.26
1991	I	16.11	2.92	19.03	3.50	2.21	14.21	19.92	1.53	21.45	0.21	2.42
	II	18.88	2.68	21.55	3.34	2.33	15.08	20.75	1.43	22.18	-1.71	0.62
	III	21.27	3.69	24.96	3.60	2.05	16.86	22.51	1.67	24.18	-2.84	-0.78
	IV	22.10	4.44	26.54	3.73	2.43	16.79	22.96	1.12	24.07	-4.89	-2.47

Fuente: En base a datos de la Secretaría de Hacienda.

NOTAS: El Gobierno Nacional incluye Administración Central, Organismos Descentralizados, Cuentas Especiales y Sistema de Seguridad Social.
Las Empresas Públicas se incorporan con su resultado operativo, intereses y gastos de capital.
La información correspondiente a 1991.

Cuadro 5

ARGENTINA: PRESION TRIBUTARIA. EN PORCENTAJES DEL PIB

DENOMINACION DEL CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
INGRESOS, BENEF. Y GANANC. DE CAPITAL	2.26	1.87	1.61	1.79	1.75	0.80	1.19	1.79	1.73	1.19	1.57	1.69	1.40	1.29	0.76	1.17	1.38	1.75	1.80	2.07	0.74
Ganancias	2.12	1.77	1.50	1.48	1.46	0.75	1.14	1.69	1.64	1.11	1.47	1.58	1.34	1.01	0.51	0.96	1.20	1.51	1.28	1.04	0.66
Beneficios eventuales	0.14	0.10	0.11	0.09	0.04	0.00	0.02	0.05	0.03	0.04	0.05	0.03	0.02	0.02	0.01	0.02	0.02	0.03	0.02	0.01	-
Benef. inversiones de cap. extranj.	-	-	-	-	-	-	-	0.01	0.02	0.02	0.02	0.04	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	-	-
Premios juegos azar y concur. deport.	-	-	-	-	0.03	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.03	0.04	0.04	0.02	0.01	0.02
Interes. dep. pzo. fijo, premios y adic.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.17	0.17	0.16	0.10	0.15	0.47	0.55	0.06
Otros	-	-	-	0.22	0.22	0.03	0.01	0.02	0.00	-	-	-	-	0.04	0.04	0.01	-	-	-	0.46	-
PATRIMONIOS	0.93	0.77	0.60	0.67	0.71	0.05	0.97	0.86	0.68	0.79	0.82	0.79	1.18	0.91	0.56	0.68	0.77	0.76	0.75	0.82	0.87
Capitales	-	-	-	-	0.10	0.01	0.16	0.48	0.56	0.70	0.77	0.77	1.03	0.90	0.54	0.63	0.62	0.60	0.61	0.41	0.41
Patrimonio neto	-	-	-	0.00	0.04	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.15	0.15	0.13	0.07	0.01
Activos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.31
Otros	0.93	0.77	0.60	0.67	0.57	0.04	0.81	0.37	0.11	0.08	0.03	-	0.14	-	-	0.03	-	0.01	0.01	0.34	0.14
INTERNOS S\BIENES, SERV. Y TRANSACC.	5.66	5.04	4.29	4.44	6.45	4.69	5.17	7.35	8.57	8.14	8.91	10.10	9.56	8.69	8.34	9.02	9.51	8.40	8.32	6.61	7.64
Iva bruto	1.85	1.77	1.45	1.20	2.10	1.89	2.72	3.27	3.36	3.58	4.32	5.14	4.49	3.66	2.89	3.21	3.31	3.26	2.60	2.06	3.11
Internos unificados	1.34	1.17	0.97	0.92	0.87	0.60	0.70	1.03	1.33	1.41	1.57	1.68	1.59	1.34	1.08	1.34	1.53	1.55	1.28	0.98	1.13
Combustibles líquidos bruto	1.08	1.03	0.91	1.22	2.09	1.26	0.73	1.28	1.90	1.32	1.25	1.99	2.22	2.37	3.18	2.78	2.83	1.79	2.04	1.23	1.90
Consumo de energía eléctrica	0.12	0.09	0.07	0.07	0.11	0.04	0.05	0.16	0.24	0.22	0.23	0.23	0.18	0.17	0.08	0.19	0.24	0.24	0.18	0.08	0.14
Consumo de gas natural	0.01	0.02	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.04	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.09	0.08	0.05	0.20	0.16	0.19
Producción de petróleo crudo	0.07	0.05	0.06	0.08	0.24	0.16	0.08	0.13	0.20	0.13	0.16	0.18	0.18	0.25	0.19	0.21	0.09	0.34	0.15	0.12	0.01
Débitos bancarios	-	-	-	-	-	-	0.14	0.23	0.24	0.01	0.00	0.00	0.00	0.09	0.29	0.43	0.55	0.43	1.00	0.83	0.40
Sellos	0.45	0.37	0.30	0.36	0.38	0.24	0.24	0.33	0.30	0.36	0.41	0.34	0.30	0.23	0.15	0.19	0.27	0.20	0.15	0.13	0.16
Otros	0.74	0.54	0.52	0.58	0.66	0.50	0.51	0.88	0.95	1.07	0.93	0.50	0.56	0.53	0.43	0.58	0.61	0.54	0.72	1.02	0.60

Cuadro 5 *(Continuación)*

DENOMINACION DEL CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ICOMERCIO Y TRANSACC. INTERNAC.	1.98	1.88	2.39	2.18	2.09	1.77	2.55	2.03	1.58	1.76	2.09	1.81	1.69	2.46	2.03	3.27	2.61	2.11	1.72	3.57	1.99
Derechos de importación	1.16	1.07	0.98	0.59	0.86	0.55	0.64	0.81	0.78	0.98	1.31	1.42	0.98	0.83	0.63	0.78	1.12	1.35	0.97	0.50	0.32
Estadística de importación	0.06	0.06	0.05	0.04	0.05	0.04	0.14	0.18	0.16	0.18	0.20	0.02	0.00	0.00	0.08	0.16	0.16	0.19	0.17	0.13	0.10
Derechos de exportación	0.58	0.57	1.08	1.23	0.81	0.70	1.36	0.37	0.05	0.02	0.04	0.16	0.55	1.48	1.17	2.00	1.05	0.29	0.22	2.21	1.09
Estadística de exportación	-	-	0.01	0.02	0.02	0.01	0.03	0.07	0.09	0.06	0.05	0.01	-	-	-	-	-	-	-	0.25	0.32
Sobre divisas	0.08	0.09	0.08	0.10	0.12	0.12	0.10	0.12	0.13	0.11	0.13	0.17	0.15	0.14	0.10	0.14	0.12	0.12	0.16	0.27	0.01
Otros	0.09	0.09	0.18	0.20	0.24	0.33	0.29	0.49	0.37	0.40	0.36	0.03	0.01	0.00	0.06	0.21	0.16	0.16	0.20	0.21	0.15
DENOMINACION DEL CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
SALARIOS Y CONTRIB. A SEG. SOCIAL	4.74	4.70	3.91	5.22	5.98	4.85	4.45	4.33	5.49	5.91	6.14	2.66	2.26	2.44	3.32	5.12	5.28	5.08	4.48	3.43	4.86
Ap. y contrib. a seg. social	4.53	4.53	3.73	4.61	5.08	4.21	3.90	3.61	4.29	4.77	5.04	2.51	2.02	2.21	2.75	4.04	4.12	4.03	3.54	2.65	3.89
Ap. y contrib. al FONAVI	-	-	-	0.40	0.48	0.36	0.32	0.46	0.93	0.83	0.69	-	-	-	0.40	0.89	0.98	0.93	0.82	0.61	0.78
Aportes al INOS	-	0.01	0.06	0.06	0.11	0.05	0.05	0.07	0.23	0.25	0.32	0.09	0.18	0.19	0.12	0.15	0.14	0.12	0.12	0.17	0.19
Otros	0.21	0.16	0.12	0.15	0.31	0.22	0.19	0.19	0.04	0.06	0.08	0.07	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	-	-	-	-
OTROS RECURSOS TRIBUTARIOS NAC.	0.74	0.12	0.01	0.03	0.68	0.13	0.01	0.76	0.15	0.00	0.00	0.00	0.02	0.24	0.21	0.04	0.00	0.63	0.21	0.09	0.26
Regularizaciones tributarias	0.68	0.11	0.01	0.02	0.66	0.10	0.01	0.76	0.14	-	-	-	0.01	0.23	0.21	0.03	0.00	0.42	0.08	0.09	0.26
Pagos extraord. e imp. menores DGI	0.07	0.01	-	0.01	0.01	0.03	0.01	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.21	0.13	0.01	0.00
TOTAL PRESION TRIBUTARIA BRUTA NAC.	16.31	14.38	12.81	14.33	17.66	12.29	14.34	17.12	18.20	17.79	19.53	17.05	16.11	16.03	15.22	19.30	19.55	18.73	17.28	16.59	16.36
DEDUCCIONES	-	-	-	-	0.49	0.24	0.43	0.39	0.39	0.33	0.32	0.44	0.68	0.31	0.24	0.25	0.23	0.52	0.65	0.06	0.00

Cuadro 5 *(Conclusión)*

DENOMINACION DEL CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Reintegros a la exportación	-	-	-	-	0.49	0.24	0.43	0.39	0.39	0.33	0.32	0.44	0.68	0.31	0.24	0.25	0.22	0.51	0.65	0.06	0.00
Reembolsos fiscales Ley 22371	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
TOTAL PRESION TRIBUT. NETA NACIONAL	16.31	14.38	12.81	14.33	17.17	12.05	13.91	16.73	17.81	17.46	19.21	16.61	15.43	15.72	14.98	19.05	19.32	18.21	16.63	16.53	16.36
PRESION TRIBUTARIA PROVINCIAL	2.84	2.39	1.97	1.92	2.23	0.98	1.62	2.88	3.50	3.76	4.36	3.70	3.32	2.68	3.20	3.40	3.83	3.34	3.07	2.43	3.11
TOTAL PRESION TRIBUTARIA NETA	19.15	16.77	14.78	16.25	19.40	13.03	15.53	19.61	21.31	21.22	23.57	20.31	18.75	18.40	18.18	22.45	23.15	21.55	19.70	18.96	19.47
RECAUDACION CUASI TRIBUTARIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.70	0.56	0.01	0.76	0.18	0.12
Ahorro obligatorio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.70	0.56	0.01	0.76	0.07	0.01
Contribución solidaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.11	0.04
5% Aportes Emp. Púb.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.07
RECAUDACION TOTAL BRUTA	19.15	16.77	14.78	16.25	19.89	13.27	15.96	20.00	21.70	21.55	23.89	20.75	19.43	18.71	18.42	23.40	23.94	22.08	21.11	19.20	19.59

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Cuadro 6
ARGENTINA: ESTRUCTURA DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA BRUTA NACIONAL (1970 - 1990)
(en porcentajes)

	DIRECTOS					INDIRECTOS			OTROS	NDIR. Y S/SALARIO
	Ingresos	Patrimon.	Subtotal	Salar. y Seg. Social	Total	Int.S\Bs. y Serv.	Comercio Internac.	Total		
1970	13.9	5.7	19.6	29.1	48.6	34.7	12.1	46.8	4.5	75.9
1971	13.0	5.4	18.4	32.7	51.0	35.0	13.1	48.1	0.8	80.8
1972	12.6	4.7	17.3	30.5	47.8	33.5	18.7	52.1	0.1	82.7
1973	12.5	4.7	17.2	36.4	53.6	31.0	15.2	46.2	0.2	82.6
1974	9.9	4.0	13.9	33.9	47.8	36.5	11.8	48.4	3.9	82.2
1975	6.5	0.4	6.9	39.5	46.4	38.2	14.4	52.6	1.1	92.0
1976	8.3	6.8	15.1	31.0	46.1	36.1	17.8	53.8	0.1	84.9
1977	10.5	5.0	15.5	25.3	40.8	42.9	11.9	54.8	4.4	80.1
1978	9.5	3.7	13.2	30.2	43.4	47.1	8.7	55.8	0.8	85.9
1979	6.7	4.4	11.1	33.2	44.4	45.8	9.9	55.6	0.0	88.9
1980	8.0	4.2	12.2	31.4	43.7	45.6	10.7	56.3	0.0	87.8
1981	9.9	4.6	14.5	15.6	30.1	59.2	10.6	69.9	0.0	85.5
1982	8.7	7.3	16.0	14.0	30.0	59.3	10.5	69.8	0.1	83.9
1983	8.0	5.7	13.7	15.2	28.9	54.2	15.3	69.6	1.5	84.8
1984	5.0	3.7	8.7	21.8	30.5	54.8	13.3	68.1	1.4	89.9
1985	6.1	3.5	9.6	26.5	36.1	46.7	16.9	63.7	0.2	90.2
1986	7.1	3.9	11.0	27.0	38.0	48.6	13.4	62.0	0.0	89.0
1987	9.3	4.1	13.4	27.1	40.5	44.8	11.3	56.1	3.4	83.2
1988	10.4	4.3	14.8	25.9	40.7	48.1	10.0	58.1	1.2	84.0
1989	12.5	4.9	17.4	20.7	38.1	39.8	21.5	61.4	0.5	82.0
1990	4.5	5.3	9.8	29.7	39.5	46.7	12.2	58.9	1.6	88.6

Fuente: En base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Cuadro 7
ARGENTINA: INCIDENCIA DE LOS REZAGOS EN LA RECAUDACIóN [a]

	Días de Rezago	Pérdida de Recursos	
		% del PIB	% del Total
1975	48	2.66	17.4
1976	37	2.10	14.2
1977	38	1.50	9.1
1978	36	1.55	8.9
1979	35	1.42	8.0
1980	32	0.96	4.8
1981	34	1.54	8.0
1982	33	1.94	10.7
1983	29	2.31	12.7
1984	26	2.41	13.9
1985	22	1.74	8.9
1986	22	0.63	3.2
1987	26	1.35	7.0
1988	27	1.49	12.9
1989	22	2.43	21.1
1990[b]	20	1.57	14.3

Fuente: Durán (1989a) y DNIAF (1991).

a Recursos nacionales totales, hasta 1987; a partir de 1988: Recursos de la administracion central (excluye Seguridad Social).

b Durante 1990 y hasta principios de 1991 estuvo en vigencia un Régimen de Actualizacion de Impuestos (Decreto 435/90), que redujo el período de rezago efectivo.

Cuadro 8
ARGENTINA: DERECHO DE IMPORTACIÓN MEDIO EFECTIVO
(porcentajes)

Año	Recaudación aduanera sobre las importaciones
1980	19.2
1981	18.4
1982	13.1
1983	12.1
1984	10.6
1985	13.5
1986	18.3
1987	18.1
1988	14.5
1989	9.2

Fuente: FIEL (1991).

Cuadro 9
ARGENTINA: IMPUESTOS A LOS COMBUSTIBLES
(en porcentajes del PIB)

	Fondos	Tesoro/Co-partic.	Segurid. Social	Compen-saciones	TOTAL
1986	1.46	0.79	–	0.94	3.19
1987	1.25	0.12	–	1.27	2.63
1988	1.46	-0.65	1.06	1.22	3.09
1989	0.60	-0.13	0.63	0.75	1.96
1990	0.41	0.22	0.88	0.70	2.30
1991	0.53	0.51	0.77	0.07	1.88

Fuente: En base a datos de la DNIAF.

CAPÍTULO II

BOLIVIA

1. La economía boliviana en los años ochenta

a) El punto de partida

A partir de la década de los años cincuenta, algo después de la "Revolución de 1952",[1] la economía boliviana comenzó a alcanzar altas tasas de crecimiento del PIB, y bajo la influencia de políticas de orientación keynesiana que predominaron en ese período en casi todos los países de la región, la economía boliviana alcanzó durante los 70 un período de relativa prosperidad. Entre 1965 y 1980 la tasa de crecimiento promedio anual de la economía boliviana fue del 4.5%.[2]

El desarrollo boliviano estuvo basado en inversiones financiadas por capital extranjero que, más allá de la ayuda externa, incluyó créditos al sector público o al sector privado con garantía estatal. El destino de esas inversiones no siempre obedeció a criterios claros y a menudo reflejaron la existencia de la distorsión de precios relativos más que los costos de oportunidad de los recursos utilizados, o, en todo caso, fueron el resultado de presión política más que por la adopción de algún criterio económico. En resumen, durante los años setenta Bolivia habría generado una deuda de enorme peso sin alcanzar el incremento en la capacidad productiva necesaria para atender los servicios futuros de esa deuda.[3]

1. La mayor parte de los estudios sobre la economía boliviana, aún cuando tengan el objetivo de analizar su evolución reciente (el presente no es una excepción), comienza con alguna mención a la "Revolución de 1952". El lider de esa revolución, Paz Estensoro, a mediados de los años ochenta, siendo presidente de Bolivia, fue el impulsor de una serie de reformas que, conocidas como "Nueva Política Económica", son el objeto central de este análisis.

2. Ver World Bank (1989), p.3, y Mann (1989), p.378.

3. Ver World Bank (1989), p.3 y 4, y Mann (1989), p.375 y 376. Este último estima que en las tres décadas que siguieron a la revolución de 1952 más de las dos terceras partes de la acumulación total de capital correspondieron al sector público.

Durante aquel período, los agentes económicos estaban habituados a un tipo de cambio relativamente estable y los contratos de precios se reajustaban en intervalos de tiempo largos. Desde 1956 hasta 1981 el tipo de cambio se había devaluado sólo en dos ocasiones, y la inflación anual media entre 1975 y 1980 había llegado al 17.1%.

La trayectoria económica de los años previos a la década de los años ochenta, que se caracterizó por una tasa de crecimiento económica superior al crecimiento poblacional, permitió ciertos avances aunque no cambiaron los patrones básicos de su economía ni su configuración social: Bolivia es uno de los países de menor ingreso per cápita de la región, al tiempo que presenta un sector campesino atrasado, con importantes contingentes de población indígena escasamente integrados al sector moderno de la economía. Por tanto, las actividades que se desarrollan en el sector informal poseen una mayor entidad que la que reviste en los otros países de este estudio. Estas actividades informales no sólo poseen una dinámica distinta en cuanto a tecnología, empleo, modalidad de los contratos, etc., de la que prevalece en el polo capitalista, sino que aquí también la presencia de las instituciones del estado es más débil. En particular, llegar a estas actividades con el control estatal, de manera de incluirlas en el esquema tributario, no es una tarea sencilla. A modo de ejemplo es suficiente mencionar el caso de la producción de coca. En ella se eslabonan de manera compleja sectores de la producción agrícola, rudimentaria en su mayor parte, con una comercialización eficiente que permite la venta del producto en los mercados de consumo localizados fuera del país. Como se observa, la informalidad de la economía boliviana es distinto del caso de aquellas actividades no registradas que se verifica en economías de mayor grado de desarrollo.

b) La crisis y los intentos fallidos de estabilización

Como el resto de los países de la región, hacia principios de los años ochenta Bolivia sufrió las restricciones de financiamiento externo, a las que se le sumaron la caída en los precios internacionales del estaño y gas natural,[4] y los problemas ocasionados por algunos desastres naturales.[5]

4. En conjunto significaban más de las dos terceras partes de las exportaciones bolivianas.

5. Las inundaciones en las regiones bajas y las sequías en la zona del Altiplano habrían ocasionado pérdidas equivalentes al 7% del PIB. Ver World Bank, p. 4.

La brusca caída del financiamiento externo y la suba de las tasas de interés reales redujeron rápidamente la capacidad de atender los servicios de la deuda y financiar las importaciones bolivianas. La deuda propia del sector público o garantizada por éste alcanzó el 56% del PIB en 1983. Frente a este nuevo escenario los esfuerzos estuvieron dirigidos, fundamentalmente, a corregir el desequilibrio fiscal. Los intentos por reducir el gasto público no fueron posibles debido a la inestabilidad política y al conflicto social que también caracterizaron el período. El déficit que no pudo financiarse con créditos externos se hizo a costa de emisión y atrasos en los pagos a acreedores tanto externos como domésticos.

Entre 1982 y 1985 la erosión de los ingresos tributarios por la existencia de altas tasas de inflación (efecto Olivera-Tanzi), y las pérdidas ocasionadas por el creciente atraso del tipo de cambio oficial con relación al paralelo (una alta proporción de los ingresos fiscales estaban vinculados a la cotización oficial de la divisa) explican gran parte de los desequilibrios fiscales, como será analizado más adelante. Por otra parte, el fuerte reajuste cambiario en un contexto de gran incertidumbre política, produjo una inflexión en el perfil de comportamiento de los agentes económicos, generando actitudes defensivas y especulativas a la hora de establecer precios. Se fue gestando rápidamente en la economía boliviana expectativas inflacionarias que llevó a la adopción de diversos mecanismos de indexación: al principio la inflación pasa-da, en algunos casos el precio de la gasolina y finalmente el tipo de cambio paralelo. Si bien no reguladas formalmente, estas cláusulas de ajuste se introdujeron de hecho en los contratos privados.

En octubre de 1982, cuando el Presidente Siles Suazo asume el gobierno, encontró una economía con un proceso inflacionario sumamente acelerado y graves desajustes fiscales en un contexto de agotamiento del modelo de crecimiento. El déficit total del gobierno general en 1982 alcanzaba el 12.8% del PIB y la tasa de inflación media anual estaba en 123.5%.[6] Si bien no se reseña aquí la dinámica del proceso hiperinflacionario, caracterizado por la fuga del peso por parte del público, conviene señalar que durante el período se sucedieron seis planes de estabilización, algunos más y otros menos ortodoxos, pero que fueron ineficaces y más bien aceleraron la inflación. Ellos

6. La variación del índice de precios al consumidor entre diciembre de 1981 y diciembre de 1982 llegó al 296.5%. Véase el cuadro 1.

fracasaron, según algunos, debido a la incapacidad del gobierno de mantener sólidas políticas fiscal y monetaria;[7] según otros porque las estrategias adoptadas traían en su seno contradicciones que las hacían fracasar, ya que intentaban reprimir la inflación (vía congelamiento) que ellas mismas aceleraban por medio de los shocks de precios relativos y a través de la creación de mayores expectativas de inflación. Según esta última visión la percepción de la mayor fragilidad financiera del sector público por parte de los agentes económicos ya embarcados en un violento conflicto distributivo, potencializó los mecanismos de aceleración inflacionaria.[8]

Por otra parte, reinstaurada la democracia a fines de 1982, los sectores asalariados, al recuperar espacio político que habían perdido en los años setenta, especialmente durante el régimen militar del general Banzer, buscaron mejorar su participación en el ingreso nacional –cada vez más pequeño– reavivando una violenta pugna distributiva. De esta manera, al compás de la crisis externa y fiscal, los shocks de precios relativos amplificados por mecanismos de indexación cada vez más perfeccionados, condujeron a la economía boliviana a la hiperinflación.[9]

La dinámica hiperinflacionaria (inflación, caída en la cantidad real de dinero, mayor emisión y nuevamente mayor inflación) continuó hasta que la hiperinflación eliminó prácticamente la moneda boliviana como reserva de valor y unidad de cuenta. La tasa anual de inflación alcanzó el 28000% durante los primeros nueve meses de 1985. Durante este período las pérdidas de ingresos fiscales, al acelerarse la inflación fueron enormes. La propia hiperinflación hace muy difícil obtener estimaciones de las cuentas públicas.[10] De todos modos se puede señalar que durante 1984 el déficit habría alcanzado el 22% del PIB.

7. La interpretación ortodoxa de los orígenes de la hiperinflación boliviana hace hincapié en el financiamiento monetario del déficit realizado a partir de 1982 y en menor escala, en la contracción de la oferta agregada provocada por el control de gastos de inversión pública. Ver World Bank (1989), p.6.

8. Ver Chávez Alvarez (1991).

9. Mann (1989) considerando como hiperinflación a los aumentos de precios de 50% mensual o más, indica que la misma se habría prolongado desde mayo de 1984 hasta septiembre de 1985.

10. En World Bank (1989), p.5, la nota 16 es muy interesante sobre los problemas de medición de las cuentas públicas durante la hiperinflación. Allí se expresa que es imposible medir

En un contexto de una marcada decadencia económica política y social el gobierno que había asumido en 1982 debió conceder elecciones un año antes de lo planeado y, como resultado de las mismas, a partir de agosto de 1985 ocupó el gobierno una coalición de centro-derecha dirigida por Víctor Paz Estensoro, como dijimos al principio, el mismo que había liderado la revolución de 1952.

c) El programa de estabilización de 1985

El primer objetivo del nuevo gobierno fue la estabilización de la economía. Para ello era necesario reducir la emisión, reducir el gasto público, elevar los recursos y alcanzar un tipo de cambio estable que evitara la fuga del peso. Para ello, apenas tres semanas después de hacerse cargo del gobierno, el 29 de agosto de 1985, al ser aprobado el Decreto Supremo (DS) 21060, y se puso en vigencia un nuevo esquema de política económica con el propósito de poner fin al proceso hiperinflacionario. La política económica se circunscribió a criterios estrictos en materia fiscal y monetaria. Primero, se estableció un mecanismo de estabilización para equilibrar los flujos financieros de las empresas públicas y de la administración central: los gastos se limitaron al nivel financiable con el efectivo disponible. Dado que la reestructuración del Estado llevaría tiempo, en lo inmediato esta "regla de caja" se tradujo en el crecimiento de atrasos en los pagos al sector doméstico privado. Entre otras medidas, se congelaron los salarios del sector público; se paralizaron las inversiones públicas, y se incrementaron las tarifas. Segundo, en materia de política cambiaria, las definiciones adoptadas apuntaron a promover un nuevo modelo económico basado en la libertad de precios, de cambio, de comercio exterior y en la disminución de la protección efectiva. En la práctica el sistema cambiario adoptado fue de flotación "sucia". Se unificaron los tipos de cambio oficial y paralelo, lo cual de hecho significó una fuerte

adecuadamente los recursos o el déficit del sector público durante la hiperinflación. El valor real del ingreso depende mucho de cuál es el día o mes en el que fue recibido, mientras el dato obtenido sólo muestra los totales anuales. Más aún, la debilidad de las prácticas contables y de control de gastos hacen muy difícil la interpretación de los datos nominales. Las diferentes fuentes muestran diferentes estimaciones del déficit entre 1980 y 1985. Los datos provistos intentan dar una idea de la magnitud del problema, todo lo que podemos decir con seguridad es que el déficit fue grande y creciente.

devaluación (90%) y se puso en práctica un sistema "holandés" de licitaciones (llamado "el Bolsín") administrado por el Banco Central, lo que permitió el libre acceso del público a las divisas; esas licitaciones se realizaban diariamente y a un precio superior a la base establecida por el Banco Central, que era, además, el encargado de anunciar la cantidad de dólares disponibles. Se estableció la obligatoriedad de entregar al Banco Central la totalidad de las divisas públicas o privadas procedentes de las exportaciones; el sistema financiero quedó habilitado para comprar o vender divisas bajo su propia responsabilidad; las entidades del sector público que necesitasen activos externos para sus importaciones, deberían adquirirlas en el Banco Central. Complementariamente, se estableció un depósito de 10% del monto de las divisas adquiridas por los importadores privados y un gravamen de la misma cuantía para los exportadores, fueran ellos del sector público o del privado. Empero, esta última medida fue abolida poco tiempo después; en cuanto al comercio de bienes, además de instaurarse un régimen de libre importación, se aprobó un arancel parejo de 10% sobre el valor CIF. Por último, se definieron nuevas normas para la gestión y administración de las principales empresas productoras del Estado, a través de la descentralización y desconcentración de las unidades productivas.

Como resultado del programa el déficit devengado del Gobierno General cayó desde el 10.8 al 1.9% del PIB entre 1985 y 1986. (Véase el cuadro 2.)[11] La unificación cambiaria tuvo importancia porque gran parte de los ingresos fiscales estaban vinculados con el tipo de cambio. De todos modos la medida más significativa relacionada con la generación de recursos en el corto plazo fue el aumento de los precios de la gasolina y otros combustibles. En el caso de aquél, de cuatro centavos de dólar el litro fue llevado a más de treinta centavos de dólar, su valor internacional. Como resultado de ello, el impuesto a los hidrocarburos alcanzó cerca del 6% del PIB en el último trimestre de 1985. Para enfrentar el mediano plazo, desde fines de 1985 se comenzó a discutir entre un reducido grupo de personas allegadas al gobierno

11. De acuerdo con Chávez Alvarez a ello contribuyó también el alivio en el déficit público que tuvo su origen en la moratoria no declarada de la deuda externa, que en realidad databa de 1984 (Chávez Alvarez, 1991). Sin embargo, de ser así, ello no habría significado ningún cambio con relación a la situación previa a la aplicación de la NPE.

las características de la futura reforma tributaria, que será tratada más adelante.[12]

d) La estabilidad

La evolución de la economía en los años posteriores a la instrumentación de la NPE no fue homogénea ni exenta de sobresaltos. El primer año después de la estabilización el PIB cayó un 2.9% y creció el desempleo. Ello ha sido atribuido a la caída del precio internacional del estaño y a la incertidumbre sobre la continuidad del programa.[13] El primero de los factores afectó significativamente los recursos del gobierno, quien, al compensarlos con otras fuentes o tener que reducir adicionalmente gastos, redujo la demanda doméstica.

En julio de 1987 fue aprobado un plan de reactivación, que se orientó en su mayor parte a reorganizar diferentes aspectos del aparato estatal. Los detalles más relevantes –abordados por el Decreto Supremo 21660– se refirieron: al origen de los recursos necesarios para llevar a cabo el plan; al ámbito de la política social; al tratamiento futuro de las reservas metálicas en poder del Banco Central y de la deuda externa; al régimen financiero público y privado; al comercio exterior; al régimen de precios y tarifas de ciertos servicios públicos; al desarrollo de los programas de inversión pública, y al funcionamiento de las empresas estatales. Mediante otras dos disposiciones se introdujeron reformas en el financiamiento y en la estructura de las instituciones de la seguridad social, como asimismo en los sistemas de recopilación de información sobre el comportamiento de las diferentes instituciones que configuran el sector público de la economía. Ese año el PIB registró el primer crecimiento desde 1981, 2.1%. No obstante, ello no alcanzó para recuperar el nivel de 1985 ni para mantener el PIB por habitante de 1986.

Ese repunte de la actividad económica no se tradujo en un mejoramiento similar en el mercado de trabajo. En ello influyeron tanto factores de mediano como de corto plazo. En el primero de los sentidos, como consecuencia de la aplicación de la NPE contingentes significativos de trabajadores perdieron sus empleos, como parte del programa para lograr la reducción del tamaño del sector público y la mejora de

12. Ver Mann (1989), p.382.

13. Ver World Bank (1989), p.8 y 9.

la competitividad de las empresas estatales. Por otro lado la grave crisis minera por la que atravesó el país también contribuyó al aumento de la cesantía, ya que numerosas empresas estatales y algunas privadas fueron cerradas dadas las enormes pérdidas en las que incurrían. A lo anterior se agregaron las dificultades que debieron soportar numerosos establecimientos industriales como consecuencia de la política de apertura de la economía y de la necesidad de enfrentar la competencia extranjera. Para resolver estos problemas se crearon el Comité Nacional de Empleo y el Fondo Social de Emergencia, destinados a la elaboración de proyectos de maduración rápida con utilización intensiva de mano de obra para la pavimentación de caminos, la construcción de canales de riego, etc. A tal fin se dispuso de ayuda externa.

En 1988 el PIB creció nuevamente pero al mismo ritmo que el crecimiento poblacional (2.8%), siendo los sectores más dinámicos minería, industria manufacturera y construcción. La ausencia de créditos a largo plazo y la competencia de importaciones ingresadas como contrabando continuaron restringiendo la producción doméstica. De todos modos se pudieron eliminar algunas restricciones al financiamiento externo de inversiones públicas y la inversión privada creció en términos reales aunque el total de inversión bruta interna fija no alcanzó a los 10 puntos del PIB.

Por otra parte, a pesar de la restrictiva política monetaria y del control del déficit público, la inflación pasó del 10.6 al 21.5% entre 1987 y 1988.[14] En respuesta a ello, hacia mediados de año, y para controlar el crecimiento de los precios, el gobierno decidió fijar el tipo de cambio por cuatro meses y endurecer la política monetaria.

Con relación a la deuda externa, en 1987, la utilización de nuevos préstamos externos determinó que alcanzara la suma de casi 4500 millones de dólares, cantidad que equivalió a más de siete veces el valor de las exportaciones de bienes y servicios. Durante el año continuó sin atenderse el servicio de la deuda con los acreedores privados y solamente se pagó a los organismos multilaterales. Además se dieron los pasos iniciales para comenzar el proceso de recompra de títulos externos en los mercados secundarios que se valuaban en torno a 10% de su valor nominal.

14. Medidas como variación del índice de precios al consumidor entre diciembre de cada año.

En 1988 Bolivia alcanzó un acuerdo con los bancos a los que Bolivia les recompró la deuda al 11% de su valor nominal, utilizando donaciones de otros gobiernos. Además, en julio, alcanzó acuerdos con el Club de París y un acuerdo de *"Enhanced Structural Adjustment Facility"* con el FMI. Pese a todo ello el peso de los servicios de la deuda sigue siendo importante: en 1988 alcanzaron el 51% de las exportaciones, aunque Bolivia sólo pagó el 23%.

En 1989, la incertidumbre respecto de la orientación de la política económica del nuevo gobierno incidió de manera negativa sobre las expectativas, lo que, entre otras cosas, determinó una virtual corrida de depósitos desatada entre junio y agosto. La política salarial siguió siendo utilizada como una variable clave para mantener la estabilidad: el salario mínimo nominal no fue reajustado, lo que se tradujo en una disminución real de alrededor del 9%. Los salarios del sector privado tuvieron, en cambio, un pequeño aumento. Con el objeto de imprimir continuidad a ajuste estructural iniciado en 1988, en septiembre el nuevo gobierno acordó con el Fondo Monetario Internacional un programa que definió una política macroeconómica consistente con las metas de estabilidad y mejoramiento de la posición de reservas internacionales.

En resumen, la NPE debía producir una pequeña recesión, para posteriormente dar paso a la recuperación, basada primero en la utilización de capacidad ociosa y luego en la inversión. Después de más de cinco años de su aplicación, sin embargo la NPE sólo ha cumplido su meta inicial: estabilizar precios. Los logros en materia de control de inflación da la NPE son evidentes, a mediados de 1985 la tasa de inflación medida en doce meses alcanzaba los cinco dígitos; en 1986 la inflación diciembre a diciembre era de casi el 66%; en 1987 se alcanzó el 10.6%; en 1988 el 21.5% y en 1989 la tasa de inflación llegó al 16.6%. Ahora bien, si observamos el lado real de la economía, el producto no ha recuperado aún sus niveles de 1982 y ha seguido cayendo en términos "per capita", a pesar de haber registrado en 1987-1989 tasas positivas de crecimiento del 2.1, 2.8 y 2.4% respectivamente.[15]

15. Ver Chávez Alvarez.

2. El sector público. Sus dimensiones y principales características

El sector público ocupa un lugar preponderante dentro de la economía boliviana. En términos de valor agregado el Sector Público Consolidado representa en la actualidad alrededor de la cuarta parte del PIB (24% como promedio entre 1985 y 1987). Su participación en la economía abarca gran parte de las actividades productoras de bienes y servicios a través de sus empresas públicas y mixtas, con preponderancia en el sector minero metalúrgico, en la explotación y refinación de hidrocarburos y en la generación de energía eléctrica. Dado que las actividades del sector público se desarrollan principalmente en centros urbanos, al considerar el tamaño de la población urbana ocupada, su participación como empleador ha sido en promedio más del 25% en la década de los años ochenta.[16]

En términos de la inversión en capital fijo, la participación del sector público ha fluctuado entre un mínimo de 31% en 1983 y un máximo de 68% en 1987, y se concentra principalmente en infraestructura caminera, comunicaciones y en el sector hidrocarburos. En relación a su participación en la demanda de bienes y servicios finales, ésta ha oscilado alrededor del 20% durante la presente década. Es importante acotar que el sector público a través de sus empresas exportadoras participa con más del 50% del total de divisas generadas en el país por concepto de exportaciones.[17] Las empresas públicas están constituidas por aproximadamente setenta instituciones dedicadas a la producción de bienes y servicios destinadas tanto al mercado interno como externo.

Desde el punto de vista del volumen de operaciones, ocho empresas abarcan más del 95% del total: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF, que desde 1985 se fusionó con COMIBOL), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL),

16. La presente descripción corresponde a UDAPE (1989), p.9 y 10. Según Foro Económico (1986) más del 40% de la fuerza laboral estaba empleada por el Estado, mientras que en forma directa eran ocupados por el Estado 360000 personas, p.8.

17. Esto determina un especial nexo entre la política cambiaria y el resultado de las cuentas públicas. Un análisis de la misma puede encontrarse en UDAPE (1990), pp.47, 48 y 55.

Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) y Corporación Boliviana de Fomento (CBF, que fue disuelta a fines de 1985 y cuyas actividades fueron incorporadas a las Corporaciones de Desarrollo).

Como no podía ser de otra manera, el sector público se ubicó en el centro del plan de ajuste y estabilización. En la sección que sigue se discute este aspecto.

a) Crisis y NPE

El análisis de las finanzas públicas debe contemplar el diferente comportamiento durante cada uno de los dos períodos: la crisis (1980-1985), y de ajuste y estabilidad (desde agosto de 1985). El período de crisis se destaca por un continuo y acelerado deterioro en las cuentas públicas. Considerando las cuentas del Gobierno General, (véase el cuadro 2) ello puede ser explicado tanto por la caída en las recursos que de 14.8% del PIB en 1980 disminuyeron a menos de la mitad (7.1%) en 1984, como por un aumento en los gastos que de 23.7 se elevaron a 29.1% del PIB en ese mismo período. El cuadro 3, publicado originalmente por Jeffrey Sachs y reproducido por Ramos Sánchez refleja la magnitud de la crisis fiscal.[18]

Como consecuencia del efecto Olivera-Tanzi, el proceso inflacionario erosionó gravemente los ingresos fiscales de manera general. Los ingresos aduaneros experimentaron una caída significativa a raíz de la amplia brecha que se abrió entre el peso oficial y el vigente en el mercado paralelo, ya que dichos ingresos se calculaban tomando como base el tipo de cambio oficial. Por su parte, la capacidad de las empresas del Estado productoras de hidrocarburos se vio seriamente dañada, ya que los precios de sus productos finales estaban ligados al tipo de cambio oficial.[19] Tomando una y otra fuente el impacto es significativo: aproximadamente, tres quintas partes de las recaudaciones impositivas del gobierno central estaban vinculadas al tipo de cambio oficial. Por último, el Tesoro todavía mantenía alícuotas de

18. Ramos Sánchez (1986), p.21.

19. La sobrevaluación del peso boliviano llegó a tal punto que la proporción entre el tipo de cambio en el mercado paralelo y el oficial que había promediado 1.11 en 1982, promedió 2.97 en 1984 pero alcanzó máximos relativos mensuales de 7.60 en octubre de ese año y de 11.81 y 15.76 en julio y agosto de 1985. Ver Mann (1989), p.379 y 380.

monto fijo en el caso de algunos impuestos al consumo que no se ajustaron al ritmo de la inflación.

La interrelación entre el proceso inflacionario, la sobrevaluación del tipo de cambio oficial y el déficit fiscal se puso claramente en evidencia. Altas tasas de inflación generan incentivos para postergar pagos de impuestos y esto se vuelve aún más grave si el tipo de cambio oficial presenta atrasos crecientes. Dada la caída de los ingresos tri-butarios reales, el gobierno de Bolivia procuró disminuir el gasto, en especial en el área de las inversiones.[20] Sin embargo el ingreso declinó mucho más velozmente que el gasto, cuya magnitud habría sido mayor si se tienen en cuenta los denominados "gastos no identificados"[21] del cuadro 2, los que en 1984 llegan a representar 6.7% del PIB. En resumen el creciente deterioro del resultado de las cuentas públicas obligó a recurrir cada vez más a los créditos del Banco Central. Todas estas medidas, junto con la fuga de los saldos monetarios[22] no hicieron más que alimentar la hoguera inflacionaria.

---

20. Ello no es observable en el cuadro 2 referido únicamente a las cuentas del gobierno general. Mann asegura que los gastos de capital del sector público no financiero bajaron del 7.6% del PIB en 1982 al 3.3% en 1985. Mann (1989), p.379.

21. De acuerdo con UDAPE (1990), p.11: "Los estados de resultados de estas instituciones (financieras), particularmente del Banco Central no muestran pérdidas de una magnitud que permiten (sic) tener una idea del déficit cuasifiscal, lo que hace pensar que sólo responden a operaciones propias del Banco Central. Sin embargo en el proceso de elaboración de los flujos financieros para el sector público, se compatibilizaron las cifras básicas fiscales con la balanza de pagos en lo que se refiere a los intereses de deuda externa y financiamiento externo, y con las cifras monetarias en lo que respecta a financiamiento interno. De esta forma se detectaron los denominados "gastos no identificados", los cuales no correspondieron a operaciones corrientes del Gobierno, sino a compromisos adquiridos por algunas empresas públicas o por el propio gobierno con el sector privado externo y que posteriormente fueron cargadas por el Banco Central a las cuentas bancarias del gobierno central en la forma de un incremento del crédito interno. De este modo, aunque no corresponden exactamente al sentido de la definición de déficit cuasifiscal señalado por Marshall y Schmidt, los gastos no identificados representarían de alguna manera las operaciones realizadas por el Gobierno a través del Banco Central.

No es posible, por lo tanto, determinar si el crecimiento y posterior caída de estas erogaciones obedece a la política fiscal, a problemas cuasifiscales o, meramente, contables.

22. M1, como proporción del PIB, disminuyó de 7.3% en 1982 a 2.3% en 1985. Mann (1989), p.380.

Como resultado de la aplicación de la NPE las finanzas públicas operaron rápidamente un vuelco favorable. Por un lado, los recursos del Gobierno General se incrementaron de 7.1% del PIB en 1984 a 20.7% en 1987 y, por otro, los gastos cayeron, como porcentaje del PIB, de 29.1 a 24.2 entre 1984 y 1987. A través del reajuste de los precios y tarifas mejoró la posición financiera de las empresas públicas. Estas no sólo equilibraron su resultado operativo sino que pudieron efectuar además aportes al gobierno central. En general, las empresas estatales resultaron beneficiadas con los precios relativos –tarifas y tipo de cambio real– que introdujo el programa de reformas económicas.

b) Los años posteriores al ajuste y otros componentes de la NPE

En 1987 el déficit del sector público no financiero (véase el cuadro 1) creció al 7.2% del PIB debido a un incremento imprevisto de salarios, los costos de reestructuración de COMIBOL y a demoras en los pagos de Argentina de las exportaciones de gas.

En 1988, las políticas fiscal y monetaria se endurecieron y el déficit del s.p.n.f. cayó al 6.5% del PIB. Si bien los recursos resultaron inferiores a las expectativas, especialmente debido al menor pago de IVA por importaciones (ello pudo haberse debido a la saturación producida por la explosión de importaciones de los primeros dos años de apertura o al traspaso de importaciones legales a contrabando), el gobierno logró su objetivo de caída del déficit mediante un estricto control del gasto (ejemplo de ello es el congelamiento de las cuentas bancarias de las empresas públicas). Por el lado de los recursos, se debe considerar que este fue el primer año donde rigió plenamente la reforma tributaria.

Desde 1986 el gobierno había comenzado a diseñar una reforma al sistema tributario con los objetivos de incrementar los recursos al tiempo que minimizar el impacto de la estructura tributaria sobre las actividades productivas y para mejorar la administración. La idea fue simplificar el sistema tributario, eliminando impuestos que complicaban el sistema y dificultaba su administración. En su lugar, el nuevo sistema se basó sobre impuestos indirectos, especialmente el IVA. El nuevo sistema entró en vigencia en mayo de 1987 y no habría alcanzado aún a brindar los frutos inicialmente esperados. "La recaudación permanece muy vulnerable a las fluctuaciones en los precios

internacionales y en las condiciones del mercado, en especial en el sector de hidrocarburos. Mayores esfuerzos son necesarios para incrementar la diversificada fuente de recursos".[23]

Se debe tener en cuenta los conocidos problemas que ofrece recaudar impuestos en Bolivia, dados los limitados recursos administrativos y el gran tamaño del sector informal. En verdad la hiperinflación agravó las limitaciones ya existentes en el sistema tributario boliviano para alcanzar la totalidad de la población. De hecho,muy pocos impuestos son cobrados al sector informal que, según algunas estimaciones, abarcaría alrededor de los dos tercios de la población económicamen-te activa y la mitad del PIB.[24] Por otra parte la imposición sobre el agro es mínima.

Por otro lado, en el marco del Plan de reactivación se aprobaron diferentes medidas dirigidas a reorganizar y mejorar el funcionamiento del aparato administrativo del sector público. Se crearon el Ministerio de recaudaciones y se adoptó un Registro Unico de contribuyentes, aspectos ambos decisivos para la ejecución de la reforma tributaria aprobado en el ejercicio precedente. En la sección siguiente se desarrollarán con mayor detalle los diversos aspectos de esta reforma.

3. La reforma tributaria

a) El punto de partida

La nueva política económica se basó en tres grupos de medidas de política económica: el Decreto Supremo 21060 (comentado más arriba); el Decreto Supremo 21137, que tuvo como objetivo principal ordenar la estructura de gastos y salarios de las principales entidades e instituciones del Estado,[25] y, finalmente, la Reforma Tributaria, que se considera una medida complementaria a las dos anteriores y fue implementada con posterioridad.

23. World Bank (1989), p.55.

24. Ver World Bank (1989), p.55.

25. En ese marco establece un Fondo de Emergencia destinado a servir de contraparte local para la movilización de créditos internacionales; financiar proyectos para la generación de empleo, y ayudar a la relocalización de empleados públicos.

Durante el período de transición, el gobierno continuó recibiendo los mayores recursos provenientes de los hidrocarburos y moviendo las tasas nominales de algunos impuestos a fin de lograr mayores recaudaciones. De esta forma incrementó, en promedio, las tasas de impuestos sobre bienes exportables y bienes no transables, redujo la tasa sobre los bienes importables y adicionalmente logró que la tasa de contribución efectiva a la seguridad social se incremente sustancialmente.

Hacia fines de 1985 y con mayor frecuencia en los comienzos de 1986 un pequeño grupo de funcionarios públicos y miembros del sector empresarial privado comenzaron a reunirse casi diariamente (aún los fines de semana) para examinar a fondo los lineamientos de la reforma tributaria.[26] El proyecto de reforma tributaria que fue elevada al Congreso Nacional el 17 de marzo de 1986 intentó, a través de la simplificación del sistema impositivo, alcanzar a todos los sectores de la actividad económica a través de una administración sencilla y efec-tiva. Según los autores del proyecto, las características de la economía boliviana y los cambios ocurridos a partir de la hiperinflación habían favorecido un fuerte desarrollo del sector terciario, que estaba acompañado también por un crecimiento del sector informal que abarcaría cerca de las dos terceras partes de la economía.[27] En efecto el sistema propuesto intentó operar en el marco del alto grado de informalidad existente. Como ejemplo de lo dramático de la situación previa a la reforma, baste decir que en medio de la crisis se había llegado al extremo de que el conjunto de rentas impositivas del Tesoro no alcanzaban al 1% del PIB.[28] Por otra parte el 70% del impuesto a la renta personal provenía de empleados sujetos a retención, de los cuales el 90% correspondía a los empleados públicos.[29] El régimen impositivo derogado por la reforma se basaba en una innumerable variedad de gravámenes (cerca de cuatrocientos, aunque los que lograban recursos de alguna significación eran muy pocos), impuestos con cláusulas de asignación específica de fondos y

26. En el núcleo de este grupo estaba Gonzalo Sánchez de Losada (Ministro de Planeamiento), Juan Cariaga (Secretario de Hacienda). La incidencia de aquel en la tarea de presionar al Poder Legislativo para la aprobación de las medidas habría sido crucial. Ver Mann (1989), p.384.

27. En Foro Económico (1986), se ofrece una presentación del proyecto a cargo de uno de sus autores, el Lic. Juan Cariaga, Ministro de Finanzas.

28. Ver Cuadro 3.

29. Ver Foro Económico (1986), p.10.

disposiciones legales complejas, que finalmente derivó en un sistema altamente burocrático corrupto e ineficiente.[30]

La reforma pudo aprobarse en un lapso inferior a dos meses, durante el cual hubo necesidad de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, reuniendo a los parlamentarios hasta altas horas de la madrugada. Si bien la coalición gobernante contaba con mayoría en ambas cámaras como consecuencia de las elecciones de 1985 y no le era difícil lograr que esa mayoría votara favorablemente las medidas que le solicitara el gobierno, también es cierto que dicha coalición encontró escasa oposición al proyecto enviado. Los tres años de i-nestabilidad económica habían logrado que la población apoyara cualquier medida que le diera la esperanza de alcanzar cierto horizonte de relativa estabilidad. De acuerdo con Mann el gobierno supo aprovechar ese momento único en la historia boliviana.[31] Por su parte, Pablo Ramos Sánchez entiende que: "La extrema premura en la promulgación de la misma tuvo como causa fundamental las perentorias exigencias del FMI y otros organismos de financiamiento externo, que condicionaron su apoyo, a la aprobación previa de la legislación tributaria".[32]

b) Características generales y primeros resultados

La reforma tributaria fue aprobada en la sesión especial de la Legislatura del 20 de mayo de 1986 y entró en práctica el segundo trimestre de 1987. La aplicación de la reforma tributaria en términos de las tasas impositivas significó una reducción de las mismas, lo que habría influido en la caída operada en los recursos tributarios durante ese año. (Véase el Cuadro 2.) Sin embargo la reforma tributaria fue concebida como una medida de cambio estructural,[33] puesto que derogó el régimen tributario vigente hasta entonces e implantó un esquema centrado en torno al impuesto al valor agregado (IVA) y privilegiando la simplicidad administrativa del nuevo sistema. Los efectos asignativos y los aspectos

30. Ver UDAPE (1990) y Mann (1989), p.285.

31. Mann (1989), p.386.

32. Ramos Sánchez (1986), p.9.

33. Según Mann, dados los niveles de corrupción y caos imperantes en el sistema recaudatorio entre 1982 y 1985, esta reforma global parece tener sentido no sólo político sino también psicológico.

de equidad quedaron decididamente relegados a un se-gundo plano. Se juzgó más importante la posibilidad de crear una base de recaudación estable para el NPE, antes que preocuparse por los efectos que los impuestos pudieran ejercer sobre el comportamiento de los agentes económicos. Según esta visión la mayor equidad distributiva debería lograrse mediante los cambios en la estructura del gasto público.

El nuevo régimen estableció seis impuestos permanentes y una contribución temporaria por única vez, la "regularización impositiva". Esta era un impuesto del 3% sobre el patrimonio neto de las personas y sociedades, que permitía a los contribuyentes sanear su situación con el fisco respecto de las obligaciones tributarias vencidas antes del 31 de diciembre de 1985. Por otra parte la reforma eliminó las cláusulas de asignaciones específicas de fondos reemplazándolas por asignaciones presupuestarias. El nuevo sistema incluye básicamente dos tipos de impuestos:

i) impuestos al consumo: incluye el impuesto al valor agregado, acompañado por un régimen complementario de retenciones en todas las formas de ingreso; el impuesto a las transacciones; impuestos a consumos específicos, y un sistema simplificado para pequeños contribuyentes.

ii) impuestos a la renta sobre bases presuntas: los impuestos al patrimonio neto de las empresas y al patrimonio neto de las personas naturales.

Como se dijo, este sistema tiene como pilar al IVA que, como se verá más adelante, ya ha logrado una participación importante en la recaudación total aunque lejos de satisfacer las expectativas de los autores de la reforma, quienes aspiraban una recaudación equivalente a 8% del PIB[34] (en 1988 alcanzó 3.5% del PIB). No obstante que la aplicación del IVA fue general, con pocas excepciones, la meta indicada parece muy ambiciosa de lograr con una alícuota del 10%, y que de hecho no grava las exportaciones ni la inversión. Como ha sucedido en otras experiencias, el logro de una rápida estabilidad produce al fisco un importante crecimiento de sus recursos en el corto plazo. Es mucho más difícil, en cambio, lograr incrementos significativos una vez superada esa primera etapa. Es entonces cuando surgen importantes problemas de instrumentación práctica.

34. Ver Mann (1989), p.388.

En lo inmediato no es posible obtener un resultado concluyente de las virtudes del nuevo sistema para el fisco. La salida del proceso hiperinflacionario y la posibilidad de un mayor control ejercido por el Estado en la recaudación de impuestos (tanto en el sistema anterior como en el vigente) permitió la ampliación de la base imponible. Gran parte de los resultados fueron logrados a partir de medidas de tipo administrativo: eliminación de la cobranza directa de tributos por parte de la administración tributaria, utilización de la red bancaria para la percepción de tributos y centralización del sistema de procesamiento y rendición de cobranzas.

Considerando el nivel de recaudación alcanzado, según puede observarse en el cuadro 4, se debe considerar como un aspecto favorable de la reforma, la creciente importancia de la recaudación interna que alcanzó 5.7% y 6.1% del PIB en 1987 y 1988 respectivamente, niveles muy superiores a los de principios de la década. Pero, en ese cuadro, también puede observarse que el gobierno aún sigue dependiendo en gran medida de los impuestos a los hidrocarburos. En medio de la crisis (1983-1984), el gobierno trató de evitar el derrumbe del sistema tributario gravando los productos petroleros; en los primeros momentos posteriores a la aplicación de la NPE estos impuestos le brindaron al fisco la mayor parte de sus ingresos: las tres quintas partes del total de ingresos de la administración central. Con la instrumentación de la reforma tributaria, si bien crecieron los tributos sobre la actividad interna y los aranceles, ello no produjo un cambio sustancial en la estructura de ingresos públicos. En 1988 los impuestos a los hidrocarburos representaron el 50.1% del total de recursos de la administración central.

En la sección que sigue se ofrece una reseña de las características de los principales tributos que conforman el sistema tributario boliviano después de la reforma, su sistema de coparticipación y los cambios en la administración tributaria.

c) Características específicas del nuevo sistema tributario

i) El impuesto al valor agregado. Esta es la fuente primaria de recursos con el nuevo sistema y logró casi el 20% de los ingresos del Tesoro en 1988. (Véase el cuadro 5.) La tasa del 10% alcanza la totalidad de las transacciones, incluyendo alimentos y medicinas, pero excluyendo actividades inmobiliarias, exportaciones, pago de intereses, la

mayor parte de las transacciones en el mercado de capital y venta o transferencia de bienes debido a contribuciones de capital o al proceso de reestructuración interno de la firma. En el caso de importaciones, el 10% se aplica al valor CIF después de incluir la carga arancelaria.

ii) Impuesto complementario al IVA. Este constituye un sistema de retención del IVA que grava con el 10% a los ingresos de las "personas naturales" provenientes de sueldos, honorarios profesionales, ingresos de personas independientes, alquileres, dividendos, intereses, etc. Están exentos los ingresos provenientes de la seguridad social y las personas con ingresos menores de 130 bolivianos. Las personas pueden deducir el 10% de todos sus consumos, presentando las facturas donde conste el pago del IVA. En consecuencia el objeto de este tributo no es el cobro de recursos adicionales cuando el ingreso sea mayor al consumo, sino el de promover el pago del IVA. En ese sentido se ha intentado hacer que los sectores informales comiencen a pagar IVA presionados por los clientes que les soliciten facturas.

Dado que la alícuota de este tributo es igual a la del IVA y que si el contribuyente decide pagar éste último debe, además, ingresar un 1% adicional en concepto de impuesto a las transacciones (que será analizado más adelante), el incentivo a pagar IVA es relativo. Si el precio final del bien se eleva con la solicitud de la factura, al cliente le convendrá no solicitarla. Por otra parte, para que el esquema sea eficiente el Estado debe tener capacidad de cruzar información y controlar el pago del IVA que se declara en las facturas.

Además, según señala un informe reciente del Banco Mundial: " ... ha surgido un mercado negro de recibos de IVA, en el cual los individuos que deben pagar el impuesto complementario obtienen documentación demostrando pagos de IVA mayores a los reales. Los recibos son obtenidos de contribuyentes con ingresos menores a los 130 bolivianos al mes, quienes están exentos de el impuesto complementario y por lo tanto esos recibos no tienen utilidad. Es también muy posible que los recibos sean falsificados. Mientras el tamaño de este mercado es desconocido, es una pregunta abierta si los beneficios de la mayor demanda de recibos de IVA no son erosionados por estas pérdidas de recursos".[35]

35. Ver World Bank (1989), p.60.

Finalmente, se debe considerar que éste es el único impuesto que grava los ingresos y las ganancias de capital, su rendimiento en 1988 fue de solo 0.5% del PIB, (véase el cuadro 4) muy por debajo de los parámetros internacionales.

iii) Impuesto a las transacciones. Este es un impuesto del 1% sobre las ventas de bienes y servicios. A diferencia del IVA, éste sí es un impuesto "en cascada". Las exenciones alcanzan, fundamentalmente, a las exportaciones (pero no sus insumos) y los intereses. En 1988 este tributo brindó recursos por el equivalente a 0.6% del PIB y, aunque no defendible desde el punto de vista de su efecto sobre la eficiencia asignativa, es de muy fácil administración. Ello ha determinado que se lo defienda como fuente transitoria de recursos.

iv) Impuestos sobre consumos específicos. Originalmente fue impuesta una alícuota del 30% sobre bebidas alcohólicas, perfumes y cosméticos, y del 50% sobre productos de tabaco y joyas importadas. Para las importaciones, la base imponible es el precio CIF antes de aranceles e IVA. En 1988, mediante DS 21991, se extendió la base imponible para alcanzar los bienes eléctricos, cerámica y porcelana, y automóviles, además de reducir la alícuota sobre las joyas importadas del 50 al 10%. En 1989 el Presupuesto estableció la inclusión del 20% sobre ciertos tipos de consumo eléctrico.

La conveniencia de este tipo de tributos se basa en que constituyen una rápida manera de aumentar los recursos y de brindar cierta equidad al sistema tributario. De acuerdo con la literatura, para cumplir con sus objetivos, el impuesto debe alcanzar a los bienes que presentan demanda inelástica. Ello es difícil de evaluar en Bolivia debido a la intensa competencia entre los sectores formal e informal, especialmente considerando que la mayoría de los bienes alcanzados puede ser importado ilegalmente.

v) Impuesto al patrimonio neto de las empresas. Este es un impuesto del 2.5% sobre el patrimonio neto o la diferencia entre activos y pasivos que sustituyó al impuesto a las utilidades y es usado como un tributo a las ganancias presuntas. Lo deben tributar todas las empresas, sean públicas o privadas, excepto que sean sin fines de lucro, organizaciones religiosas, cooperativas de ahorro, sociedades mutuales o compañías relacionadas con la minería, hidrocarburos o electricidad, las que son alcanzadas por impuestos específicos. A su vez, y para evitar la doble imposición, los impuestos correspondientes a inmuebles, automóviles, motonaves y aeroplanos pueden ser deducidos.

La reducida recaudación de este impuesto (0.3% del PIB para el Tesoro en 1988, según el cuadro 4) se debería a la deducción de los pagos del impuesto al ingreso personal de los propietarios, también para evitar la doble imposición.

Por otro lado, el tributo no cumple los requisitos relativos a la equidad horizontal: discrimina a favor de los sectores que operan con baja proporción de capital fijo (servicios) y en favor de las empresas que se endeudan en lugar de suscribir acciones; las empresas extranjeras no pueden deducirlo de sus impuestos locales.[36]

vi) Impuesto al patrimonio de las personas naturales. Este, al igual que el anterior es un impuesto que está destinado a captar la existencia de ingreso de los propietarios, a partir de la existencia de ciertos activos, los que pueden ser clasificados en tres categorías: inmuebles urbanos, vehículos (automóviles, motonaves y aeroplanos) y, a partir de 1989, inmuebles rurales.

En 1988, cuando estaban en vigencia solamente los tributos sobre las dos primeras categorías, se recaudó el equivalente a 0.5% del PIB. La recaudación de este impuesto se ha visto obstaculizada en parte por las dificultades en la administración del impuesto a cargo de los gobiernos locales y la falta de información sobre las bases imponibles. Como se verá más adelante, las municipalidades retienen en forma directa una porción de lo recaudado.

La inclusión de las áreas rurales ha despertado una encendida oposición política, por parte de un sector que tradicionalmente ha estado al margen de la imposición del gobierno central. Aunque la alícuota sea leve, ello ha sido considerado como un peligroso precedente por parte de los sectores afectados.

vii) Sistema tributario simplificado. Las empresas pequeñas, cuyo capital y ventas totales no excedan los 9600 y 48000 bolivianos respectivamente, y ningún ítem sea vendido a más de 100 bolivianos pueden enrolarse en este sistema tributario simplificado. Las empresas que así lo decidan son agrupadas en tres categorías, dependiendo de sus beneficios brutos, y no paga ningún otro tributo que un monto fijo según la categoría a que pertenezca. Las razones que justifican la existencia de este sistema son la simplificación del proceso tributario para pequeños contribuyentes y para incorporar el mayor número

36. Ver World Bank, p.62.

posible de contribuyentes en el Registro Nacional de Contribuyentes. De todos modos es un sistema de difícil control.

viii) Aranceles a la importación. Los derechos brindan al Tesoro más del 11% de sus recursos a los que deben adicionarse 4% por el IVA de las importaciones. Lo recaudado en 1988 por aranceles de importación fue el equivalente al 13% del total de importaciones CIF, lo cual teniendo en cuenta las alícuotas del 10% para bienes de capital y 17% para bienes de consumo se encontraría cerca de la tarifa teórica. De todos modos se presume una importante pérdida de recursos por subvaluación de importaciones y por importaciones que escapan todo control. Es conocido los problemas administrativos que ofrece Bolivia para mejorar esto, donde la corrupción, ineficiencia hacen difícil el control del contrabando.[37]

Por último, para completar este rápida visión del sistema tributario boliviano, se deben considerar dos fuentes de ingresos gubernamentales que no son totalmente tributarias: los recursos provenientes de los hidrocarburos, y las regalías y otros impuestos sobre la minería.

ix) Recursos provenientes de los hidrocarburos. A pesar del considerable éxito de la reforma tributaria, el Tesoro ha seguido dependiendo en forma considerable de los recursos provenientes del sector de hidrocarburos: hacia 1988, alcanzaban la mitad de los ingresos corrientes del Tesoro. Los recursos aportados por los combustibles sostienen un sistema de transferencias al resto del sector público, y que se establecen a través de un complejo esquema de negociaciones entre el gobierno y la empresa estatal YPFB. Se debe considerar que en el caso de las ventas al mercado interno, el 19% del valor en boca de pozo pasa al gobierno central, el 12% corresponde a las corporaciones de desarrollo regional, el 10% es pagado como IVA y el 1% como impuesto a las transacciones. De la producción exportada, en cambio, el 50% corresponde al gobierno central, el 11% a las corporaciones de desarrollo regional y el resto queda para YPFB.[38] Se debe considerar que la rentabilidad de la empresa se ha favorecido por la política de tipos de cambio elevado y por los periódicos incrementos en el precio de los combustibles.

37. En World Bank (1989, pp.65 y 66) se desarrollan las medidas tendientes a mejorar esto.

38. Ver Mann (1989), p.394.

x) Impuestos sobre la minería y regalías. Estos tributos prácticamente habían desaparecido desde la caída de los precios internacionales del estaño ocurrida en 1985. Desde entonces el único impuesto sobre la actividad minera son las regalías sobre el ingreso neto presunto, calculado como la diferencia entre el precio internacional y los costos presuntos. Para estaño, wolframio, antimonio, plata y bismuto, la regalías del 55% del ingreso neto y para plomo y zinc, la tasa es del 20%. De todos modos, en los últimos años no se han recaudado recursos del estaño ya que los costos presuntos fueron considerados más elevados que los precios internacionales.[39]

xi) Coparticipación. Los impuestos sobre la actividad doméstica (IVA, complementario, transacciones, sobre los consumos específicos, el sistema simplificado, ganancias presuntas y la porción del impuesto al ingreso presunto y propiedad que es recaudado por el Tesoro) se distribuyen de la siguiente manera: 75% para el Tesoro, 10% municipalidades, 10% para las corporaciones de desarrollo regional, 5% para las universidades. Además, una porción del impuesto al ingreso presunto y la propiedad es retenido en forma directa por las municipalidades. La distribución regional de los fondos coparticipados es hecho de acuerdo con la ubicación donde la recaudación es efectuada.

Como lo señala el informe del Banco Mundial (1989, p.69) este sistema de distribución no tiene en cuenta la evolución de los costos educativos para determinar los fondos asignados a las universidades, y, por otro lado, no ofrece componentes de redistribución entre regiones. Si bien el gobierno ha tratado de revertir esta tendencia a través del Fondo de Desarrollo Regional que debe asistir a las regiones más pobres, los recursos de que dispone ese fondo no son importantes.

xii) Administración tributaria. El gobierno ha establecido una variedad de nuevos procedimientos para implementar la reforma tributaria. Una nueva estructura administrativa, que implica el uso de los bancos comerciales para recaudar impuestos, varias campañas publicitarias y otros esfuerzos en el control de la recaudación han cumplido un papel importante en los resultados logrados desde 1986. Partiendo de una situación previa sumamente precaria en este aspecto, los rasgos más salientes de la reforma implementada son la

39. En World Bank, p.68 y 69 hay presentación de las críticas a este sistema y referencias al nuevo sistema en elaboración por parte del gobierno, así como los problemas de este último.

computarización y descentralización de la recaudación a través de los bancos comerciales y la mejora de los sistemas de registro y auditoría.

Para permitir la mejor administración tributaria en enero de 1987 se decidió crear un ministerio separado a tal fin, Ministerio de Recaudaciones, el que fue muy importante en la implementación de la reforma tributaria. Ese ministerio fue reintegrado, como subsecretaría de Estado, al Ministerio de Finanzas a fines de 1988. Durante ese lapso, este Ministerio absorbió las funciones y el control de la antigua Dirección General de Rentas Internas (DGRI), restructurándola totalmente y ubicando dentro de ella a veinte personas nuevas en puestos claves. El personal heredado de la DGRI quedó totalmente aislado pero no fue despedido. Por otra parte, se creó un sistema de incentivos para el personal en función al cumplimiento de ciertos objetivos recaudatorios.[40]

En cuanto al uso del sistema bancario para recaudar, ello ha facilitado el pago de impuestos se realiza a través del 11 bancos comerciales y sus sucursales, lo que en total representa 210 lugares de pago. Los contribuyentes presentan sus boletas de pago junto con los correspondientes pagos en forma directa a una sucursal bancaria. Cada sucursal distribuye en forma directa los fondos que le corresponde a las universidades, municipios y corporaciones de desarrollo regional de acuerdo a la coparticipación y prepara un resumen diario. Ese resumen, junto con las boletas y los recibos a su casa matriz en La Paz, que transcribe la información en cintas de computación. Finalmente envía los fondos restantes al Tesoro y la información al centro de cómputos en la oficina de Recursos Internos. El costo de este sistema consiste en la retención por parte de los bancos comerciales del 0.8% del total recaudado.

Las mejoras administrativas incluyen además campañas de registro de contribuyentes, publicitarias y de fiscalización, especialmente de contribuyentes del IVA. Con la creación del Registro Unico de Contribuyentes (RUC), hacia fines de 1988 se habría alcanzado a cerca de 300000 contribuyentes. Finalmente, el diseño y distribución de formularios simplificados de una sola página (conteniendo exclusivamente la infomación indispensable) ha facilitado la distribución (gratuita) y utilización de los mismos.

40. Ver Mann (1989), p.391.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL, 1985. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1985*, Santiago de Chile.

CEPAL, 1988. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1987*, Santiago de Chile.

CEPAL, 1989. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1990*, Santiago de Chile.

Chávez Alvarez, Gonzalo, 1991. "Bolivia. De la estabilización impuesta al crecimiento negociado", en *Elecciones y política económica en América Latina*, Editorial Tesis, Grupo Editor Norma, Buenos Aires.

Foro Económico, 1986. *El proyecto de reforma tributaria*, La Paz.

Mann, Arthur J., 1989. "Economía política de la reforma tributaria e n Bolivia", en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Vol.29, No.115, Buenos Aires, octubre-diciembre.

Ramos Sánchez, Pablo, 1986. *Crítica de la reforma tributaria*, La Paz.

Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), 1990. "Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (período 1980-1987)", *Serie Política Fiscal* 9. Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.

World Bank, 1989. *Bolivia. Country Economic Memorandum*, Washington, September 15.

Cuadro 1

BOLIVIA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989[a]
				Indices (1980=100)				
PIB a precios de mercado	96.5	90.2	90.0	89.8	87.2	89.0	91.5	93.8
Ingreso nacional bruto	91.8	86.8	86.1	85.8	82.9	85.2	87.1	90.2
PIB por habitante	91.5	83.3	80.8	78.5	74.2	73.7	73.7	73.4
Tipo de cambio real efectivo de las exportaciones	100.5	64.1	64.5	70.1	87.4	85.4	93.9	93.3
				Porcentajes				
Inversión interna bruta/PBI	10.2	11.0	10.4	9.5	9.5	9.7	9.7	10.0
Déficit del s.p./PIB[c]	14.2	17.9	26.5	10.8	2.8	7.2	6.5	5.1
Dinero(M1)/PIB	14.1	12.6	17.7	9.2	4.4	5.5	6.6	5.7
				Tasas de crecimiento				
Producto interno bruto	-4.4	-6.5	-9.3	-0.1	-2.9	2.1	2.8	2.4
PIB por habitante	-6.9	-9.0	-3.0	-2.8	-5.6	-0.6	0.0	-0.4
Ingreso nacional bruto	-5.5	-5.5	-0.8	-0.3	-3.4	2.7	2.3	3.2
Precios al consumidor diciembre-diciembre	296.5	328.5	176.8	170.5	65.9	10.6	21.5	16.6
Salarios mínimos reales[b]	0.0	2.0	-16.4	-46.0	-30.2	16.0	4.5	-9.4
Valor cte. exportaciones de bienes y servicios	-9.5	-5.7	-4.7	-12.0	-7.4	-2.4	3.1	29.2
Valor cte. importaciones de bienes y servicios	-37.3	3.2	-10.1	6.6	18.9	8.7	-19.8	6.0
Relación de precios de Intercambio de bienes y servicios	0.7	0.4	7.9	-7.3	-6.5	-2.8	-7.7	5.8
				Millones de dólares				
Saldo del comercio de bienes y servicios	195	120	155	14	-174	-202	-62	90
Servicio de factores	414	365	418	375	311	282	267	263
Saldo de la cuenta corriente	-202	-204	-241	-342	-466	-526	-316	-151
Saldo de la cuenta de capital	230	246	357	308	584	478	309	9
Variación de reservas Internacionales netas	34	25	148	-43	87	-113	8	-142
Deuda ext.brut.desembolsada[d]	2 803	3 176	3 208	3 294	3 536	4 162	4 066	3 456

Fuente: CEPAL, en base a datos oficiales.

a Cifras preliminares.

b Las tasas se calcularon tomando cmo base al índice de precios al consumidor de noviembre de 1982, oportunidad en la que se estableció el salario mínimo.

c Incluye gob. gral. (adm. central y gob. regionales y locales) además de las empresas públicas.

d Saldos desembolsados de la deuda externa pública de mediano y largo plazo.

Cuadro 2

BOLIVIA: GOBIERNO GENERAL

(en porcentajes del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
INGRESOS	14.8	15.6	9.9	7.1	7.1	14.3	22.8	20.7
Trib.	13.1	14.2	8.9	6.4	7.1	13.4	21.0	18.2
No Tr.	1.5	1.3	0.9	0.7	0.0	0.9	0.5	1.5
Capit.	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	1.3	1.0
GASTOS	23.7	22.0	22.7	23.5	29.1	25.1	24.7	24.2
Corr.	20.7	18.1	14.7	15.3	20.1	19.9	20.8	21.3
Capit.	3.0	2.7	1.6	1.6	2.3	2.8	3.9	2.8
No id.[a]	0.0	1.3	6.4	6.6	6.7	2.5	0.0	0.0
Resultado	-8.9	-6.5	-12.8	-16.4	-22.0	-10.8	-1.9	-3.5

Fuente: UDAPE (1990).

a No deja de llamar la atención la magnitud de este rubro de «gastos no Identificados» (tal cual se lo denomina en la fuente de este cuadro) que parecería incluir componentes cuasifiscales tal como se aclara más adelante en una nota al pie de página. Aquí se respeta la presentación original de acuerdo con la fuente citada.

Cuadro 3

BOLIVIA: RENTAS DEL TESORO GENERAL DE LA NACIÓN

CONCEPTO	1980	1985 (agosto)
Renta interna	3.1	0.4
Renta aduanera	2.3	0.4
YPFB	1.5	0.1
Otros	2.7	0.2
TOTAL	9.6	1.1

Fuente: Ministerio de Hacienda de Bolivia.

Cuadro 4

BOLIVIA: IMPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL: 1976-1988

(en porcentajes del PIB)

Año	Internos	Externos	Subtotal	Hidro-carburos	TOTAL
1976	3.6	3.7	7.3	2.2	10.8
1978	3.8	2.6	6.4	1.4	11.4
1980	3.1	2.1	5.2	1.5	9.6
1981	3.0	2.1	5.1	2.8	9.2
1982	1.9	1.0	2.9	1.2	4.8
1983	1.5	0.4	1.9	0.4	2.8
1984	0.8	0.6	1.4	0.4	3.3
1985	1.3	1.6	2.9	6.5	10.1
1986	3.2	1.9	5.2	7.5	13.2
1987	5.1	2.6	7.7	8.6	17.4
1988	6.3	2.1	8.4	8.8	17.5

Fuente: Ministerio de Hacienda de Bolivia, Subsecretaría de Recaudación Impositiva,Planillas de trabajo, SAFCO, marzo de 1989. Reproducido en Mann (1989), p.379.

Cuadro 5

BOLIVIA: RECURSOS DE LA TESORERÍA

	En % del PIB			En % del total		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989
Total Reforma	4.0	6.1	6.9	28.6	35.8	43.1
IVA	2.2	3.4	3.7	15.7	19.8	23.4
Complementario	0.3	0.5	0.5	2.0	2.7	3.3
Simplificado	0.0	0.0	0.1	0.2	0.3	0.4
Transacciones	0.3	0.6	0.6	1.9	3.3	3.6
Específicos	0.3	0.4	0.6	2.0	2.6	3.9
Gcias.Presunta	0.1	0.3	0.4	0.9	1.6	2.5
Porp.Presunta	0.4	0.5	0.5	2.6	2.9	3.1
Moratoria	0.5	0.0	0.0	3.3	0.1	0.1
Transporte	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.4
Otros	0.0	0.4	0.4	0.0	2.3	2.4
Imp.Directos YPFB	6.6	8.5	6.7	47.2	50.2	42.5
Otras Empr.Públ.	0.5	0.2	0.0	3.5	1.1	0.0
Aranceles	2.2	2.0	1.7	16.0	11.9	11.0
Regalías	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	0.9
Otros	0.6	0.1	0.4	4.4	0.6	2.4
TOTAL	13.9	17.0	5.9	100.0	100.0	100.0

Fuente: World Bank (1989), p. 58.

CAPÍTULO III

CHILE

1. La evolución de la economía chilena en la década de los años ochenta

a) Introducción

Antes de analizar la evolución de la economía chilena en los años ochenta es necesario hacer una breve referencia a la política económica iniciada en 1973, a partir de la irrupción del régimen militar y que mantendría bajo férreo control la vida política del país durante 17 años. Las autoridades que derrocaron al gobierno electo de la Unidad Popular pusieron en marcha un programa que significaba un cambio radical en la orientación de la economía. Desde el gobierno se decidió promover políticas económicas de libre mercado, que redefinirían los respectivos papeles del sector público y privado, y favoreciendo también la integración comercial y financiera en el mercado internacional. En cuanto al Estado, cuyas funciones se habían continuamente expandido desde 1930, sería limitado a una tarea subsidiaria dejando así un amplio espacio para la iniciativa privada. Adoptando estos principios de neto corte liberal, y sin urgencias por el restablecimiento de instituciones democráticas, el gobierno militar emprendió una vasta serie de reformas que alcanzarían distintos planos: las finanzas públicas, el sistema financiero, la apertura comercial y el apoyo a las actividades de exportación, el régimen laboral, privatizaciones de empresas y servicios públicos sociales, etc. Si bien la estrategia habría de ser mantenida y profundizada a lo largo del tiempo, la situación macroeconómica no siguió un curso lineal. Hubo altibajos donde los instrumentos se fueron adecuando a las circunstancias. Los indicadores comenzaron a exhibir un vuelco favorable de la situación después de

casi una década y media de lanzado el modelo, cuando la economía ingresó en un sendero favorable de crecimiento, altas tasa de inversión y baja inflación.

Los primeros cuatro años del programa no dieron los resultados esperados. A pesar de la fuerte baja del gasto público, la reducción de los salarios reales y la caída en el nivel de actividad, la inflación no cedió.[1] En abril de 1975 el Gobierno lanzó un nuevo programa, llamado de shock económico, que profundizaba el ajuste y aceleraba la desregulación y apertura de la economía. En los meses siguientes a la iniciación del plan continuó la fuerte recesión con alta inflación.[2] Recién hacia finales de 1976 se empieza a revertir la situación económica, con resultados levemente positivos. A partir de 1977 comienza un proceso de crecimiento que dura hasta 1981 sostenido en buena medida por una expansión rápida del endeudamiento externo. Los años que van desde 1982 a finales de 1983 son de una aguda crisis económica, como resultado del ajuste en el balance de pagos y la fragilidad y posterior quiebra de una fracción importante del sistema financiero. La situación, aunque difícil, fue administrada exitosamente en los dos años siguientes. De esta forma, y en particular a partir de 1987, la economía chilena ingresó en una etapa de ajuste y crecimiento.

b) El período de auge económico con endeudamiento externo: 1977-1981

Los años que van de 1977 a 1981 fueron de alto crecimiento y sostenida alza en las remuneraciones reales y en los precios de los activos. Como contrapartida se fue produciendo un fuerte proceso de endeudamiento interno y externo, continuos déficit en balanza comercial y cuenta corriente, inflación medianamente alta y marcada apreciación del tipo de cambio real. (Véase el cuadro 1). En este período, algunas de las modificaciones introducidas por el nuevo gobierno comenzaron a tener fuerte incidencia en el funcionamiento de la economía. Así, entre

1. La inflación de 1974 fue del 370%.

2. En el primer año de la aplicación del plan el PIB disminuyó en 12.9%, la producción industrial en 23% y el nivel del desempleo superaba el 20%. El déficit de la cuenta corriente se duplicó alcanzando la cifra récord de 491 millones de dólares, principalmente como consecuencia de los bajos precios internacionales del cobre. La inflación se mantuvo alta, 343% anual. Ver Stefan de Vylder, 1985.

los sectores que habían sido desregulados figuraba el financiero, cuyo libre funcionamiento devino en una parte importante de los problemas que, más tarde, aceleraron la crisis. La legislación laboral también fue alterada, reduciéndose el poder de los sindicatos y restándole importancia al tradicional arbitraje jugado por el gobierno en los conflictos laborales. En 1979 se dicta una nueva ley laboral que incluyó explícitamente el 100% de indización salarial según la inflación registrada. Entre 1978 y 1981 el PIB creció a una tasa anual promedio del 7.2%, mientras que el PIB per cápita y el Ingreso Nacional Bruto (YNB) lo hacían al 5.6 y 5.7% respectivamente. La inflación se había mantenido alrededor del 37/38%, aunque se produjo una disminución importante en 1981, que registró un incremento en el nivel de precios al consumidor de 9.5%.

En cuanto a la situación fiscal, las cuentas del Gobierno General[3] presentaban una holgada condición financiera con un alto superávit operacional (5.49% del PIB en 1980). Como consecuencia de las modificaciones realizadas a partir de 1974 se había producido un aumento en los ingresos y un descenso en los gastos del gobierno. Hasta principios de 1981 los niveles de deuda pública interna y externa se mantenían bajos, 5 y 16.7% del PIB respectivamente. Por otro lado, el precio real del cobre, una fuente importante de ingresos para el gobierno, había caído 55% entre 1974 y 1975, para luego permanecer deprimido. En lo que respecta al sector externo, la política de tipo de cambio real alta llevada entre 1975 y 1979 había permitido incrementar en forma significativa las exportaciones no tradicionales, lo que posibilitó que, a pesar de los bajos niveles del precio del cobre, el monto total de exportaciones también aumentara. En junio de 1979, en un intento por reducir la inflación doméstica a niveles internacionales, las autoridades económicas chilenas colocaron el tipo de cambio a una tasa fija por dólar estadounidense, y gradualmente abrieron la cuenta de capital hasta que fue totalmente liberalizada en abril de 1982. En 1981, como consecuencia de esta política, el déficit en cuenta corriente alcanzó el 10% del PIB y la deuda externa bruta creció de 6700 millones de dólares en 1978 a 15590 millones.

3. A nivel del sector público no financiero el superávit operacional era prácticamente el mismo, 5.4%. El superávit/déficit operacional no considera el pago de reajustes por la deuda interna. (Véase el cuadro 2).

c) *La crisis: 1982-1983*

Mientras el atraso cambiario y la liquidez internacional favorecían un clima expansivo, la economía chilena iba gestando un proceso que llevarían a la crisis de 1982.

Entre los factores que explican esta crisis se pueden detectar causas de origen interno y externo. Entre las primeras cabe anotar la apertura rápida y sin regulaciones de las operaciones de capital del balance de pagos, la insuficiente supervisión del sistema financiero,[4] la inconsistencia de fijar el tipo de cambio[5] en conjunción con una política de indización salarial en presencia de inflación inercial importante. La política doméstica condujo a una expansión del consumo privado y la inversión en 1980 y los primeros meses de 1981, que no eran sostenibles en el tiempo. Es interesante destacar que en el caso de Chile, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, las expectativas del sector privado no estuvieron influidos por factores exógenos a ella como la política fiscal. La deficiencia del pronóstico pareció obedecer a un cálculo no apropiado de los factores mencionados así como de las circunstancias del mercado internacional.

Por el lado externo se habían agravado las condiciones económicas al aumentar el precio del petróleo, Chile es un país importador, seguido por un una baja del precio del cobre. El empeoramiento en los términos del intercambio chileno –alrededor del 26% entre los años 1979 y 1983–[6] y la suba de la tasa de interés real a nivel mundial, llevaron a un desequilibrio acumulado en la balanza de pagos que preanunciaba cambios obligados. Además, esta situación se daba en medio de una aguda recesión internacional y de la crisis generalizada de la deuda externa, que provocó el abrupto final de los créditos voluntarios del exterior.

4. La supervisión inadecuada del sistema financiero había posibilitado que se crearan estrechas relaciones entre tomadores de préstamos y bancos. Los bancos locales con acceso al crédito internacional prestaban a las empresas ligadas a ellos.

5. Como se ha mencionado debido a la política antiinflacionaria, el tipo nominal de cambio se mantuvo fijo. Hacia fines de 1981 el tipo de cambio real había descendido a un 74% de su equivalente en 1978. En gran parte, la caída del tipo de cambio real era sostenida por las masivas entradas de capitales externos, una gran proporción en forma de créditos. Este flujo de capitales unido a una inapropiada legislación y regulación financiera, posibilitó un proceso de endeudamiento interno y de aumentos en la tasa de interés.

6. Entre 1979 y 1982 el precio real de cobre cayó 41.2%.

Para resolver el problema del desequilibrio externo se requirió el ajuste de la economía, con una fuerte reducción de las importaciones a partir de una profunda política contractiva. El tipo de cambio no se ajustó como era de esperar al estallar la crisis. Se confió en un mecanismo de ajuste automático basado en el enfoque monetario de la balanza de pagos, el que no funcionó. Abandonada esta política, desde mediados de 1982 a principios de 1983 prevaleció un clima de incertidumbre. Se utilizaron varios regímenes cambiarios por cortos períodos de tiempo (fijo, flotación libre, y *crawling peg*) que en definitiva determinaron un aumento del tipo de cambio real; el de 1983 fue un 24.9% superior al de 1981. Además, en 1983 Chile logró un superávit considerable en su balanza comercial, con importaciones que habían declinado a la mitad del nivel de 1981. Sin embargo, dada las características de la crisis, el vuelco ocurrido en la cuenta comercial no fue acompañado por un cambio similar en el resultado de la cuenta corriente, como el que había ocurrido en la crisis de mediados de los años setenta. La causa principal de esta diferencia fue la cuantiosa deuda externa acumulada con posterioridad y el alza de las tasas internacionales de interés. De esta forma, en 1976 un superávit de 433 millones de dólares en la balanza comercial contribuyó a generar un saldo positivo de 132 millones de dólares en la cuenta corriente; en cambio, en 1983 un superávit de 578 millones de dólares en la primera fue acompañado por un déficit de 1160 millones de dólares en la segunda. Asimismo, pese a la caída significativa en las importaciones y a la expansión en el volumen de las exportaciones, en 1983 la economía generó ahorro suficiente para atender sólo a alrededor de 30% de los pagos por concepto de intereses de la deuda externa.

A finales de 1982, Chile logró un acuerdo con el FMI –un programa *stand by*–, lo que ayudó a que en 1983 reestructurara su deuda externa y pudiera asegurarse recursos adicionales de los bancos internacionales. Las reservas internacionales declinaron en poco más de 600 millones de dólares, menos de lo previsto en el acuerdo con el Fondo. A su vez, el ingreso neto de capitales, que en 1981 había ascendido a un nivel récord, próximo a 5 000 millones de dólares, pero que al año siguiente cayó hasta alcanzar a apenas 1000 millones, sufrió una nueva contracción de más del 30% en 1983.

Ante la necesidad de disminuir el desequilibrio externo y reducir el ritmo de crecimiento de la inflación, el gobierno siguió en 1983 una política salarial restrictiva. Se eliminó el reajuste automático de las

remuneraciones sujetas a negociación colectiva y los sueldos de la administración pública fueron incrementados en un porcentaje muy inferior al de la inflación (lo que produjo una caída del 15% real de los mismos). Debido a estas políticas, las remuneraciones reales, que apenas habían disminuido en 1982, sufrieron en 1983 una merma de cerca de 11%.

En lo referente al sector público, las cuentas del Gobierno General se deterioraron, siendo deficitario el resultado operacional -2.3 y -3.1% del PIB en 1982 y 1983, respectivamente. Este brusco cambio en las cuentas del gobierno –recordemos que en 1981 había tenido un superávit de 5.5%– se debió a una conjunción de hechos que determinaron menores ingresos y mayores gastos.[7]

Como consecuencia de las medidas instrumentadas, el PIB cayó un 12.6% en 1982 y un 2.4% en 1983.[8] La tasa de desempleo alcanzó un nivel superior al 16% durante 1982-1983 según fuentes oficiales y al 25% según otras fuentes.[9] La tasa de inflación, medida punta contra punta, fue de 20.7 y 23.1% respectivamente.

El estallido de la crisis encontró en una pésima posición al sector financiero. La situación patrimonial estaba comprometida, con una alta proporción de carteras vencidas e irrecuperables. En junio de 1983 el Estado debió tomar bajo su control la administración de las grandes firmas y bancos privados para evitar su quiebra. Esta acción determinó un abrupto incremento de su influencia sobre los sectores productivos chilenos, situación por cierto que, como se dijo al principio, era ajena a la estrategia e intención gubernamental. El programa de apoyo del Banco Central al sector privado consistió fundamentalmente en la concesión de créditos y subsidios al sistema financiero y a los deudores internos y externos. El objetivo era solucionar la crisis del sobreendeudamiento privado, que abarcaba problemas de liquidez y solvencia.

Según estimaciones realizadas, las operaciones de rescate y apoyo le costaron al Banco Central el equivalente a 9000 millones de dólares.[10] Sólo para el año 1982 estas operaciones fueron de 2100

7. En la sección correspondiente al análisis del sector público se darán mayores detalles.

8. El PIB per cápita disminuyó un 14.1 y 4.1% respectivamente, mientras que el YNB cayó un 19.1 y 1.9%.

9. Ver World Bank (1987) p.4.

10. Ver Nicolás Eyzaguirre y Osvaldo Larrañaga (1990).

millones de dólares, equivalentes a 10% del PIB aproximadamente.[11] El Banco Central financió esta cifra con la emisión de pagarés y el señoreaje, posibilitado por la recuperación de la economía y la relativamente baja inflación que se produjo a partir de 1984. Esta forma de financiar las operaciones cuasifiscales permitió que el costo de las mismas se distribuyera en el tiempo. La quiebra del Banco Central fue evitada mediante transferencias de títulos de la deuda pública.

A partir de la nueva política instrumentada para el sistema financiero, se alentó una baja de los intereses. La tasa de interés real de las colocaciones descendió en 1983, para el año en su conjunto, a menos de la mitad (16%) de lo que había sido en el período 1981-1982.

d) Ajuste y crecimiento: 1984 en adelante

La recesión había tocado su punto más bajo en 1983. El crecimiento de la inversión pública, el programa del Banco Central para refinanciar la deuda doméstica y un nuevo acuerdo con sus acreedores internacionales, que proveyeron 780 millones de dólares de dinero fresco, crearon las condiciones para un incremento significativo en la demanda y la producción en 1984.[12] El PIB creció 5.7% y la inflación se mantuvo en los niveles del año anterior (23%). Las importaciones subieron, acompañando el incremento en la demanda, mientras que las exportaciones se mantenían deprimidas por los bajos precios. Debido a la magnitud del déficit de la cuenta corriente del balance de pagos registrado en 1984 –equivalente a más del 10% del PIB– y a la imposibilidad de seguir financiando un desequilibrio tan elevado con los mismos medios que en ese año, ya que los bancos comerciales extranjeros eran reacios a aumentar su exposición con Chile, la reactivación por este camino fue corta.

A principios de 1985 tomó las riendas de la economía un nuevo equipo económico, que inmediatamente luego de asumir definió un nuevo programa económico de ajuste estructural que tendía a reducir la necesidad de financiamiento externo. El programa perseguía tres objetivos básicos: el primero era la reducción del déficit del sector público a fin de eliminar la presión fiscal sobre la política monetaria y ayudar a controlar la inflación y el desequilibrio del balance de pagos.

11. Ver World Bank (1987) p.33.
12. Ver World Bank (1987) p.5.

El segundo implicaba continuar con la disminución del peso relativo del sector público en la economía mediante la privatización de empresas del Estado. Por último, el tercero era mejorar la competitividad externa de la economía. Con este fin, y asimismo con el propósito de promover las exportaciones, las autoridades instrumentan una política de devaluaciones diarias que permitió elevar el tipo de cambio real y mantenerlo a un nivel deseado ante la presencia de inflación.[13] Además, para facilitar el incremento de las exportaciones por parte del sector privado, se realizaron modificaciones legales para promover las exportaciones de pequeños productores y posibilitar "*joint ventures*" en el sector de energía entre firmas privadas y ENAP, la petrolera estatal.

La rápida respuesta de los exportadores al incremento en el tipo de cambio y a las nuevas políticas fue posibilitada por las inversiones realizadas por estos a mediados de la década de los años setenta. La apertura de la economía a partir de 1974, había favorecido que se fuera perfilando una estrategia de desarrollo basada en el comercio exterior. El tipo de cambio se había devaluado ese año a niveles competitivos y los aranceles se habían ido disminuyendo paulatinamente hasta llegar a junio de 1979 con una estructura pareja en torno del 10%. Durante esos años se realizaron importantes inversiones en el sector exportador –productos forestales y derivados; productos frutales y de mar–, que aumentaron en forma considerable el potencial exportador de Chile. Si bien este sector sufrió un retroceso, debido a la política de apreciación del tipo de cambio, pudo responder, a partir de 1984, rápidamente a la nueva situación cambiaria incrementando sus exportaciones.

La reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables comenzó a reflejarse en el incremento constante de las exportaciones. La restricción externa se fue viendo relajada, permitiendo aumentar significativamente el nivel de actividad interna. Además, debe destacarse que la política destinada a mejorar el frente externo tuvo, a partir de 1987, una ayuda inesperada: el aumento en el precio internacional del cobre.[14] Este incremento posibilitó aumentar las exportaciones de cobre entre 1986 y 1989 de 1757 millones de dólares a 4021 millones.

13. En febrero de 1985 el peso fue devaluado un 8.2% y en julio del mismo año un 7.8%. Esto más la fuerte devaluación de septiembre de 1984 posibilitaron un devaluación real acumulada de 25% desde julio de 1984.

14. El precio del cobre de 1989 más que duplicaba al de 1986. (Véase el cuadro 1).

Por otro lado, como complemento de la política descrita y fortalecido el frente fiscal con la ayuda inesperada de los recursos del cobre, el gobierno decidió el aumento de la inversión pública; el objetivo era mejorar el retorno del cobre y la energía y, además, invertir en infraestructura para reducir cuellos de botella que pudieran afectar la inversión privada. Este programa de obras públicas no fue obstáculo para avanzar en las privatizaciones previstas. Para que este incremento del gasto en inversiones no fuera contradictorio con la política de reducción del déficit, se compensó con la baja de otros gastos. (Véase el cuadro 3).

La política seguida por el Gobierno más la baja en la tasa de interés –fueron las más bajas registradas desde 1974– y la reprogramación de las deudas de las empresas con el sistema bancario, permitieron al sector privado responder con rapidez a los incentivos generados por la ampliación de la demanda interna inducida por la política fiscal. Las actividades que competían con los productos importados se beneficiaron, además, con un tipo de cambio real alto, con la imposición –a comienzos de 1984– de sobretasas arancelarias a 240 productos, y con la elevación –en septiembre de 1984– del nivel general del arancel de 20 a 35%.[15]

A partir de la salida de la crisis, la economía chilena comienza a transitar un período altamente positivo: el PIB creció a una tasa promedio de 6% durante 1984-1989, al mismo tiempo que la tasa de desempleo fue reduciéndose a niveles más aceptables.[16] La inflación promedio para esos años se ubicó en el 20% anual. La crisis financiera interna fue administrada y el sistema bancario, una vez redimensionado, obtuvo importantes utilidades en los últimos años. La deuda externa se convirtió en manejable gracias al superávit comercial y a la política de conversión de deuda.

La combinación del boom de las exportaciones, una gradual apreciación del peso y una política de estímulo monetario, contribuyeron a un alto crecimiento del PIB en los años 1988 y 1989 (7.4 y 9.4% respectivamente). La inflación, que había descendido en 1988 al 12.7%, el nivel más bajo desde 1981, se aceleró en 1989 creciendo al 21.4%.

15. Luego esta tasa se redujo al 30% en febrero de 1985 y al 20% en marzo de ese mismo año.

16. La tasa de desempleo había descendido a 14% en 1985 y a 6% en 1989, según datos oficiales.

En cuanto al sector público, el déficit operacional del gobierno general en 1984 fue equivalente a 3.5 puntos del PIB y el de 1985 a 3.6 puntos. Estos niveles fueron algo superiores a los de 1983, pero con una composición diferente. En 1984 y 1985 mejoraron los ingresos corrientes –un punto del PIB a través del incremento de los ingresos tributarios– y disminuyeron los ingresos de capital. Por el lado de los gastos, en 1985 disminuyeron los gastos corrientes y se incrementaron los gastos de inversión. (Véase el cuadro 3). A partir de 1986 las cuentas del gobierno comenzaron a mejorar, principalmente, por una baja de los gastos corrientes. Mientras que en 1986 el resultado de las cuentas del gobierno fue de un déficit de 1.1% del PIB, desde 1987 el mismo se transformó en superávit. (Véase el cuadro 2).

Con respecto al sector externo, la mejora en la balanza comercial[17] más la baja de la tasa internacional de interés y las mejores condiciones logradas en las renegociación de la deuda externa con el FMI[18] y la banca privada internacional, hicieron que el déficit de la cuenta corriente disminuyera de algo más de 1800 millones de dólares en 1984 a 1340 millones en 1985 y a 280 millones de la misma moneda en 1988, volviendo a subir en 1989 por encima de los 1000 millones (1086).

Como ya se ha mencionado, el problema creado por el fuerte incremento de la deuda interna y externa fue administrado de forma que el Estado absorbiera el peso del ajuste a costa de incrementar sus niveles de deuda. Como consecuencia de esto, la deuda interna pública creció de 1599 millones de dólares en 1981 a 8314 millones en 1987, y la externa pública de 5465 millones de dólares en 1981 a 16380 millones en 1987. Esta política, en gran parte, pudo hacerse apoyándose en los bajos niveles de endeudamiento iniciales.[19] La política económica llevada a cabo en este período, tendió a que la citada expansión de la deuda pública se realizará bajo condiciones de estabilidad macroeconómica.

17. A pesar de un deterioro del 11% en los términos del intercambio, el saldo de la balanza comercial pasó de un resultado negativo de 153 millones de dólares a uno positivo de 704 millones entre 1984 y 1986.

18. En 1985 Chile acordó un programa con el FMI y obtuvo créditos del World Bank. Ver World Bank (1987).

19. Ver Osvaldo Larrañaga (1990), p.50.

La política monetaria fue el instrumento elegido para mantener la tasa de interés real en un nivel acorde con los niveles de actividad económica interna y con la situación externa. Esto se vio favorecido por el control que tenía la autoridad monetaria del mercado financiero a través de las múltiples operaciones de apoyo crediticio que habían sido instrumentadas. Además, una nueva legislación bancaria subsanó las fallas anteriores en materia de regulación financiera y, a su vez, las entidades financieras observaron un comportamiento muy conservador en materia de otorgamientos de créditos después de la crisis e intervención del sistema financiero.

Asimismo, el incremento en el déficit del sector público fue compensado por el incremento del ahorro privado, que había sido motivado por las medidas implementadas por el gobierno. El aumento del ahorro interno privado fue el propósito que persiguieron las autoridades al impulsar las reformas previsional (1981) y tributaria (1974 y 1984).

La estrategia en el manejo de la deuda externa fue la de invertir en reputación; de esta forma, los compromisos externos fueron cumplidos o renegociados con los acreedores. El pago de los servicios financieros se financió con el incremento de la tasa de ahorro interno y con el flujo de nuevos capitales externos. Estos últimos llegaron a través de créditos externos conseguidos por el gobierno y de la inversión externa directa que se incrementó durante los últimos años. Las operaciones de conversión y capitalización de la deuda externa acumularon desde 1985, año de la puesta en marcha de este programa, hasta fin de 1989 un monto aproximado de 9000 millones de dólares.[20] La relación deuda sobre exportaciones mejoró durante estos años: de 4.5 veces en 1985 a 1.9 veces en 1989.[21]

2. El sector público chileno

El sector público nacional chileno – no financiero– está compuesto por el gobierno general y el sector de empresas públicas.

20. Ver CEPAL, 1989.
21. En este año las exportaciones superaron los 9000 millones de dólares, con lo que casi duplicaron el nivel de 1986 y alcanzaron el 30% del producto.

a) Gobierno General

El gobierno general comprende al gobierno central (ministerios y agencias centralizadas), las instituciones de seguridad social, las municipalidades y las agencias gubernamentales descentralizadas.

El nivel del gasto corriente creció en los primeros años de la década hasta llegar a un máximo en 1982, 31.9% del PIB. (Véase el cuadro 2). En estos años el gasto se vio incrementado por la necesidad de realizar una política anticíclica, con un fuerte aumento en el gasto de ayuda social, que contrarrestara en parte los efectos de la crisis. A partir de entonces el gasto desciende gradualmente siendo de 23.3% del PIB en 1988. Este menor gasto corriente fue compensado en parte por un incremento en las inversiones. El nivel de éstas, que había descendido a 2.1% del PIB en 1982 y 1983, superó los 3 puntos del PIB entre 1985 y 1987.

Los ingresos corrientes fluctuaron entre un máximo de 32.9% del PIB, en 1980, y un mínimo de 27.7%, en 1983. Su nivel y composición se vio influido por diversos motivos: la reforma al sistema previsional (1981), la reforma a los impuesto sobre la renta (1984), el nivel de actividad y el precio internacional del cobre (tanto por los pagos de impuesto a las ganancias como por las transferencias de utilidades).

Con respecto a su condición financiera, hay tres períodos claramente definidos. Desde 1978 hasta 1981, las cuentas del gobierno presentaron, como más abajo se comenta, una situación sólida. La situación cambió bruscamente en el segundo período, 1982-1985, cuando las cuentas del gobierno presentaron un abultado resultado negativo. Finalmente, los últimos años de la década de los años ochenta muestran una etapa de recuperación de las finanzas del gobierno general. Como puede observarse, los períodos del gobierno general coinciden, con algún rezago, con las etapas macroeconómicas.

b) Empresas Públicas

En cuanto al sector de empresas públicas, se pueden distinguir tres grupos:[22] i) Las empresas creadas por ley y que dependen de los diferentes ministerios sectoriales. En 1987, este grupo comprendía a 16

22. Ver Osvaldo Larrañaga (1990), p.9.

empresas, siendo las importantes de ellas, ENAP (producción, refinería y comercialización de petróleo y combustible), ENAMI (minería), y EMPORCHI (administración portuaria); ii) Empresas que están constituidas como sociedades autónomas y dependen de CORFO;[23] iii) la empresa del cobre, CODELCO, que es la más grande del país.

Las empresas públicas chilenas observaron un nivel creciente de ingresos durante los ochenta (véase el cuadro 2) motivado, en gran parte, por una política de incremento real en las tarifas y precios de las empresas públicas y en el incremento del tipo de cambio real en aquellas productoras de bienes transables.

Es de resaltar la importancia del pago de impuestos y de las transferencias realizadas por las empresas públicas. Desde 1985, el total por estos dos conceptos superó los 9 puntos del PIB, llegando en 1988 a 12.6.

Por último, puede observarse que las inversiones del sector empresas públicas crecieron a partir de 1984, siguiendo la política marcada desde el gobierno.

c. *La relación con la política económica de los ochenta*

i) La etapa de auge económico: 1977-1981. A partir de 1974 se habían realizado en el sector público chileno una serie de reformas tendientes a mejorar su situación financiera y su funcionamiento. Por el lado de los gastos, se destacaron la reducción del empleo en un 30% entre 1973 y 1975,la caída de los salarios reales en un 50% entre 1972 y 1976 y la reducción de la inversión pública.

En lo que respecta a los ingresos, la reforma tributaria de 1974 además de incrementar los ingresos del fisco, había determinado un cambio en su composición, comenzando a tener mayor preponderancia los impuestos indirectos. De estos últimos se destacaba el impuesto al valor agregado, con una base amplia, y los aranceles a la importación por el incremento del comercio exterior.

También, en lo referente al funcionamiento del sector público, se destacan la privatización de 200 empresas de la Corporación de Fomento y Producción (CORFO) entre 1974 y 1977, y la introducción de normas de racionalidad y eficiencia económica en el aparato

23. Estas empresas poseen capital accionario y pueden ser de carácter mixto. Para ser consideradas empresas públicas el estado debe poseer más del 51% de las acciones.

administrativo del gobierno y en la operación de las empresas públicas. Las empresas públicas se debieron autofinanciar, adquiriendo la libertad de fijar, en la mayoría de los casos, sus propios precios.

Las medidas comentadas posibilitaron que tanto el gobierno general como el sector público no financiero tuvieran una posición financiera holgada, con un superávit de 5.1 y 5.5% del PIB en 1979 y 1980 el primero y 4.6 y 5.4% el segundo. (Véase el cuadro 2).

ii) El período deficitario. La crisis y el principio del ajuste: 1982-1985. El brusco cambio en la situación financiera del gobierno general se debió tanto a una baja en los ingresos como a un aumento en los gastos. (Véase el cuadro 3). Por el lado de los ingresos corrientes del gobierno general, estos se vieron reducidos, principalmente, por tres causas: i) de tipo estructural o de largo plazo; ii) debido a la presencia de factores cíclicos; y iii) por un factor exógeno. La primera reflejaba el resultado de las reformas previsional (1981) y tributaria (1984); estos cambios se manifestaron en la reducción de la recaudación de los impuestos previsionales y directos. La segunda, se manifestaba, primordialmente, en la disminución de la recaudación de impuestos indirectos y en la de los impuestos ligados al comercio exterior. Por último, la tercera estaba relacionada con la caída del precio internacional del cobre.

Con respecto a los recursos tributarios generados por el comercio exterior, éstos comenzaron a crecer a partir de 1983 debido al aumento en el tipo de cambio y al alza de los aranceles de importación del 10 al 20 y al 35% en 1984. Además, a partir de 1984, con la mejora en el nivel de actividad, también comienza a recuperarse la recaudación de los impuestos indirectos sobre la transacciones internas.

El gasto total en términos del PIB aumentó en el período 1982 y 1985. Gran parte de este aumento se debió a que crecieron los gastos en programas sociales,[24] los gastos del sistema de seguridad social y el pago de intereses, tanto internos como externos. A su vez, este aumento se compensó con una baja en los pagos de remuneraciones. (Véase el cuadro 3).

24 . Tales como el programa especial de empleo, el programa de subsidio por cesantía, el programa de prestaciones familiares y otros programas menores.

Los gastos realizados por el gobierno general y por las empresas públicas en inversión pública se mantuvieron relativamente estables durante la crisis. En 1984 y en los años siguientes estos gastos se elevarían respondiendo a las políticas instrumentadas por el gobierno. (Véanse los cuadros 2 y 3).

En el caso chileno es de destacar la importancia del apoyo que brindaron las empresas públicas al alivio de la situación financiera del gobierno general. Entre los años 1981 y 1985 los ingresos corrientes de las empresas aumentaron más de 15% del PIB, lo que permitió incrementar los impuestos y transferencias al gobierno general de 5.60 a 9.55% del PIB entre esos mismos años. Este fuerte incremento en los ingresos en las empresas públicas se explica por el constante incremento del tipo de cambio real a partir de 1982 –favoreciendo los ingresos de CODELCO y del resto de las empresas productivas de bienes transables–, y por el incremento real experimentado por las tarifas públicas –relacionadas con el sector no transable–.

iii) Recuperación y consolidación de la finanzas públicas: 1986-1989. A pesar de la reducción en las tasas de algunos impuestos, los ingresos corrientes del gobierno general se incrementaron durante estos años debido básicamente al mejor control de la evasión tributaria, el aumento de la recaudación proveniente de los impuestos sobre el comercio exterior generada por la considerable elevación del tipo de cambio y la mejora en el precio internacional del cobre desde 1987. Al mismo tiempo, los egresos corrientes del gobierno disminuyeron, principalmente como resultado de la baja de las remuneraciones reales de los empleados públicos y de la reducción real en las compras de bienes y servicios de consumo. La reactivación en la economía permitió disminuir los gastos en programas de ayuda social. Cabe agregar también que la política de privatizaciones jugó un papel importante en la consolidación de las cuentas públicas.

A partir de 1987 se logra revertir la situación en el frente fiscal, obteniéndose en ese año un leve superávit operacional en el gobierno general, pasando en 1988 y 1989 el nivel de este superávit a ser significativo –por encima de los tres puntos del producto–.

Las empresas públicas continuaron siendo una fuente importante de recursos para el gobierno general, pudiéndose afirmar que el aporte financiero realizado por dichas empresas fue de suma importancia para que el sector público recuperase el equilibrio en sus cuentas a partir de 1986.

En el transcurso de los años 1985 y 1986 fueron reprivatizadas 25 grandes empresas que habían debido ser intervenidas por el Estado durante la crisis financiera de 1982. Estas empresas fueron vendidas a inversionistas privados o a pequeños accionistas. A partir de 1986 –con menos de 40 empresas en poder del Estado– comenzó una nueva ronda de privatizaciones, con la venta de acciones por parte de la CORFO. Esta etapa es importante en cuanto a montos involucrados (1500 millones de dólares) y por tratarse de empresas tradicionales del Estado, creadas décadas atrás con el objeto de jugar un rol clave en el desarrollo nacional o de proveer servicios públicos. Además, las privatizaciones apuntaban a tres objetivos: i) permitían generar ingresos fiscales que contribuían a reducir el déficit; ii) dentro de la política de conversión de deuda externa en activos nacionales, la venta de activos públicos podía constituirse en una oportunidad atractiva de inversión y, de esta forma, complementar la política de reducción de deuda; iii) por último, la privatización del sistema de seguridad social había ido creando una masa de ahorros, para el cual, por su magnitud y condiciones de rentabilidad y seguridad, las empresas públicas privatizadas constituían un destino atractivo de la inversión.[25]

Es de destacar la importancia que tiene la Corporación del Cobre (CODELCO)[26] como generadora de ingresos para el gobierno. Las transferencias que realiza esta empresa al gobierno –a través del pago de impuesto y utilidades– dependen del precio internacional del cobre y del volumen exportado.En cuanto a los pagos tributarios realizados por CODELCO, estos se corresponden fundamentalmente con los impuestos a las rentas y han fluctuado significativamente en la década de los años ochenta. Así, mientras en 1981 se recaudó 0.2% del PIB, en 1988 el nivel de ingresos tributarios originados en el cobre llegó a 4.7%. Los impuestos del cobre se reciben en moneda extranjera y son fundamentales para enfrentar los gastos del sector público en la misma moneda. En los últimos años han representado un poco más del 30% de dicho gasto. Si a los ingresos tributarios generados por el cobre se le suman otros ingresos en moneda extranjera que produce el cobre

25. Ver Mario Marcel, (1989).

26. La minería del cobre, en Chile, se estatizó parcialmente a mediados de la década de los años sesenta. Este proceso de estatización fue completado, en los primeros años de la década del setenta, durante el gobierno de la Unidad Popular.

(participación en utilidades), el porcentaje del financiamiento del gasto en la mencionada moneda alcanza al 60%. En enero de 1986 fue creado un Fondo Estabilizador del Cobre para evitar futuros problemas monetarios debidos a las oscilaciones en el precio del cobre.

iv) Algunas características del sistema tributario. Las distintas reformas han ido modificando la composición de la recaudación tributaria. Los impuestos directos–excluidos los pagados por CODELCO– fueron perdiendo paulatinamente importancia, pasando su recaudación de ser equivalente a 4% del PIB entre los años 1980-1982 a ser menos del 2% del PIB en 1988. En términos del total de recaudación tributaria,[27] los impuestos directos también disminuyeron en forma importante su participación, cayendo de alrededor del 25% a principios de la década a menos del 10% en 1988.

El impuesto sobre el cobre, como ya se mencionó, se genera en los pagos a las ganancias efectuados por CODELCO y, en definitiva, depende de los precios internacionales del cobre. Por lo tanto su recaudación y su participación en el total recaudado ha oscilado durante los años ochenta acompañando las variaciones en su precio. (Véanse los cuadros 1, 4 y 5).

En cuanto a los impuestos indirectos, el impuesto al valor agregado ha sido a lo largo de la década el más importante no sólo de estos sino del sistema tributario en su conjunto. Su recaudación se mantuvo por encima de los 8 puntos del PIB –llegando a 10 puntos en 1981–, y su participación en el total recaudado superó en todos los años el 42%, siendo levemente superior al 50% en 1981 y 1982.

La recaudación **por aranceles a la importación** dependió del nivel de la tasa, el tipo de cambio real y del monto de importaciones. Durante la crisis la recaudación de este impuesto disminuyó junto con el monto de importaciones. A partir de 1983 y 1984 se subieron las tasas como un medio para recaudar más. Esto más la mejora en el tipo de cambio y el aumento de las importaciones por el mayor nivel de actividad, determinaron un aumento considerable de la recaudación - esta pasó de 1.10% del PIB en 1982 a 1.90% en 1983 y 2.80% en 1984. En 1985 se disminuyó la tasa como consecuencia de una política que tendía a aumentar la competitividad de la economía, pero la recaudación

27. La referencia al total de recursos tributarios excluye la recaudación del sistema de seguridad social.

continuó alta ya que se siguió con una política de cambio real elevado y la reactivación y la apertura de la economía posibilitaron un fuerte incremento en las importaciones.

Una característica importante del sistema tributario ha sido la estabilidad que presenta el total de tributos recaudados, con una media de 19.8% del PIB en los años 1980-1988. Esta estabilidad no se observa en la recaudación de cada impuesto en forma individual, lo que reflejaría la existencia de una estructura de covarianzas negativas[28] entre los distintos ingresos tributarios. El origen de esta estructura se relaciona con una política activa, en particular, al cambio en las tasas a los impuestos directos, IVA, aranceles, y productos específicos.

También es de destacar la sensibilidad de los ingresos fiscales a los shocks externos. Más del 40% de los recursos están ligados al comercio exterior. Estos son: los impuestos a las utilidades producidas por la explotación del cobre, el IVA a lo productos importados y los impuestos arancelarios. (Véanse los cuadros 5 y 6). Además, puede sumarse el impuesto a los combustibles, que depende del precio internacional y del tipo de cambio.

3. Reformas tributarias

a) Introducción

El sistema tributario vigente en la década de los años ochenta en Chile es básicamente el que surge de la reforma de 1974/1975. Era opinión generaliza que el sistema tributario chileno adolecía de deficiencias y complejidades. Los tratamientos impositivos eran muy numerosos, con gran cantidad de deducciones, excepciones, discriminaciones y casos especiales que se fueron agregando con el tiempo.[29] Las superposición de los diferentes impuestos implicaba situaciones frecuentes de múltiple tributación y los ingresos tributarios eran sensibles a la tasa de inflación. Esto determinaba una dudosa equidad tanto horizontal como vertical.

28. Ver Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall (1990).

29. Según declaraciones del Ministro Cauas: "Podemos afirmar, sin exagerar, que actualmente el régimen general de impuestos es la excepción y que las excepciones constituyen la regla general". Ver Felipe Larraín (1990) p.123.

Asimismo, el sistema de impuestos generaba incentivos inadecuados en materia de asignación de recursos; por la piramidación de impuestos se fomentaba la integración de empresas y se inducía la evasión.

La reforma de 1974-1975 tuvo como principal objetivo de corto plazo incrementar la recaudación tributaria como una forma de reducir el enorme déficit presupuestario que sufría el sector público en esa fecha.

Por otro lado, como objetivo de largo plazo, según la versión oficial, tendió a reducir las ineficiencias en la asignación de recursos y a promover la simplicidad en el sistema tributario. La introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA); la eliminación de tratamientos tributarios discriminatorios; la derogación de impuestos de escasa significación; la disminución de trámites burocráticos en la aplicación de algunos impuestos, y el ajuste por inflación respondían a estos objetivos.

Si bien la equidad no estaba entre los objetivos explícitos de la reforma, se instrumentaron algunas medidas que otorgaron una mayor equidad vertical y horizontal. Así, la eliminación de tratamientos tributarios discriminatorios, la simplificación de los tributos, las medidas tendientes a procurar la corrección por inflación de los tributos y los anticipos mensuales, le dieron al sistema tributario una mayor equidad.

En general hay coincidencias respecto a que "...el sistema tributario que emergió de la reforma de 1975 consolidó avances importantes que se habían iniciado con anterioridad, en especial en relación a la corrección de los efectos de la inflación y las distorsiones del antiguo impuesto a la compraventa." y que "...permitió aumentar la recaudación y reducir la evasión". Pero en cambio existen disidencias en cuanto a la mejora en la asignación de recursos y en la equidad. "En términos de asignación de recursos, dio incentivos explícitos a la posesión de activos financieros, privilegiando así la "economía de papel" al tiempo que desmanteló prácticamente por completo los incentivos a la inversión en el sector real del antiguo sistema. Finalmente, aunque la reforma permitió resolver múltiples problemas de inequidad horizontal, introdujo un sesgo regresivo (inequidad vertical) al privilegiar los impuestos indirectos por sobre los directos." [30]

30. Ver J.P. Arellano y M. Marfán (1987).

En el transcurso de los años ochenta se aprobaron dos nuevas reformas, en 1984 y 1989. En el caso de la reforma tributaria de 1984, se trató básicamente de un reforma al impuesto a la renta. Esta reforma, que se analiza en la sección c. subsiguiente, redujo las tasas marginales, amplía los tramos de ingresos de los impuestos progresivos e introduce elementos de gravamen al gasto. Su aplicación se ha hecho en forma progresiva a partir de 1985.

La tendencia a gravar el gasto se vio ampliada en la reforma de 1989. Esta afectó al impuesto de primera categoría –a los ingresos de capital– y estableció que la base del tributo estaría constituida solamente por las utilidades distribuidas y retiros de las empresas. La reforma tuvo aplicación hasta el mes de junio de 1990, donde, por necesidad de incrementar la recaudación, se volvió, transitoriamente, a la reforma anterior.

Por otro lado, en 1981 se puso en vigencia la reforma previsional. A partir de entonces la mayor parte de los aportantes se cambiaron desde el antiguo sistema de reparto, que estaba a cargo de instituciones públicas descentralizadas,a un sistema de capitalización individual. Un conjunto de Administradores de Fondos de Pensión (AFP), instituciones de propiedad privada, son quienes quedan a cargo de la operación del nuevo sistema, creándose el pertinente organismo de superintendencia. Esta reforma le significó al Estado perder la mayor parte de los ingresos previsionales, pero, al mismo tiempo, mantener por muchos años el nivel del gasto. El déficit previsional del sector público en la década de los años ochenta se mantuvo entre los 3 y 5 puntos del PIB por año.[31]

Los cambios en el sistema tributarios ocurridos en los años ochenta respondieron al pensamiento de las autoridades económicas, que suponía que la baja de las tasa de los impuestos promovería la expansión del sector privado al producir una respuesta por el lado de la oferta.

b) Reformas en el impuesto al valor agregado

La reforma de 1975 introdujo el IVA en la economía chilena, lo que implicó un cambio sustancial en la base y el sistema de cálculo de la

31. Ver Pablo Ortúzar (1987).

tributación sobre las transferencias, al reemplazarse un impuesto plurifásico acumulativo sobre las ventas, que había ido evolucionando hacia uno de etapa única a nivel productos, por un impuesto plurifásico no acumulativo del tipo valor agregado. Este impuesto, además, entró a gravar un espectro más amplio de servicios que el cubierto por la legislación anterior, así como el conjunto de las importaciones, eliminando una amplia gama de exenciones y tratamientos especiales.

Asimismo, la relación constante entre el precio de un bien y el IVA facilitó la devolución del impuesto cuando el producto se destina a la exportación. Bajo el impuesto a la compra-venta dicha devolución resultaba arbitraria.

Los bienes de capital fueron considerados como productos intermedios, de manera que el impuesto pagado al comprarse da derechos a crédito contra el impuesto sobre las ventas. De esta forma el IVA fue instrumentado como un impuesto sólo sobre el consumo.

Para disminuir la evasión se utilizó en la declaración del IVA el denominado " método factura " –débito menos crédito–. La intención era lograr dificultar la evasión al contraponer los intereses de los contribuyentes y al ser un impuesto aplicado en etapas múltiples.

En una primera etapa las exenciones en el IVA favorecieron a la venta y distribución de bienes de consumo básico. Estas exenciones fueron eliminadas durante los dos primeros años de aplicación del IVA. Además, en 1976 fueron eliminadas las exenciones que favorecían a la publicación de libros, diarios y revistas y entre 1975 y 1978 las exenciones o rebajas del impuesto al suministro de energía eléctrica, agua potable, gas y keroseno. Del mismo modo, entre 1976 y 1979, se eliminaron varias tasas especiales que gravaban bienes suntuarios como artículos electrónicos, productos de línea blanca y algunos modelos de automóviles. Estas medidas eran coherentes con el pensamiento de las autoridades económicas de aquel entonces, quienes creían que no era conveniente utilizar el sistema de tributación indirecta como redistribuidor de ingresos, por considerar a este tipo de políticas como una distorsión en el sistema de precios y la asignación de recursos.

La tasa general del IVA fue 20% desde su instrumentación **hasta junio de 1988**, donde se disminuyó a 16%. En junio de 1990, por razones de recaudación, se elevó en forma transitoria a 18%.

A pesar de lo mencionado anteriormente, para mantener cierta progresividad en el IVA, se gravaron con tasas adicionales a productos considerados suntuarios o generadores de externalidades negativas.

Las tasas variaban según el bien, por ejemplo:

- pieles finas, yates a motor, joyas, piedras preciosas, objetos de oro, platino y marfil, motor-homes y televisores color: 30%;
- tabacos y cigarrillos: 53%;
- bebidas alcohólicas: 30%;
- Whisky: 55%;
- automóviles, hasta 800 cc: 8%, más de 800 cc: 20%;
- combustible: 22%, etc.

Si bien se ha ido ampliando la base del IVA, en 1989 todavía subsistían algunos bienes y servicios exentos, como la educación, los servicios de los hospitales del Estado, el servicio de transporte de pasajeros, los intereses bancarios, y otros.

El IVA contempla un régimen de tributación simplificada para los pequeños contribuyentes. Se fija una cuota mensual de impuesto bruto a pagar, de la cual el contribuyente tiene derecho a descontar el monto de los impuestos que se le hubiera recargado, en el mes correspondiente, por las compras de bienes y utilización de servicios.

En cuanto a los aspectos relacionados con la recaudación, la del IVA se constituyó, a partir de su segundo año de aplicación, en la más importante del sistema tributario chileno. Entre los años 1975 y 1981 su recaudación se incrementó significativamente, pasando del 5.75% del PIB al 10% del mismo. Desde el año 1978 el IVA aporta por sobre el 40% de la recaudación total, habiendo superado el 50% entre 1981 y 1982. La apertura económica ha adquirido singular importancia como determinante del incremento en su recaudación. De esta forma, el IVA a las importaciones ha llegado a representar el 50% de la recaudación total del IVA.

c) Reformas en el impuesto a la renta

i) Características del impuesto. Este impuesto es de carácter anual y grava la renta generada en un año. Se consideran "renta" todos los ingresos provenientes del capital (intereses de depósitos, activos financiero, utilidades de empresarios, etc) y los ingresos generados por el trabajo (sueldos, salarios, pensiones, remuneraciones de profesiones liberales y ocupaciones lucrativas y participación de directores de empresas).

La tributación a la renta se compone de un conjunto de impuestos que gravan con tasas diferenciales los ingresos de los distintos agentes económicos según el origen o destino de aquellos.[32]

El impuesto de primera categoría grava con una tasa pareja del 10% las rentas provenientes de capitales mobiliarios, depósitos, bonos, acciones, actividades empresariales agrícolas, industriales, etc. Se tributa una vez al año, en abril al siguiente de la generación de la renta, pero se exigen anticipos mensuales. Las sociedades anónimas debían pagar una tasa adicional del 40%, hasta la reforma de 1984, sobre la misma base que servía de calculo para este impuesto, descontando el pago efectuado por concepto de este último.

El impuesto de segunda categoría grava los ingresos provenientes del ejercicio de profesiones liberales o de cualquier otra profesión u ocupación lucrativa independiente, no comprendidos en la primera categoría. Estos ingresos son gravados con una tasa del 7% y tributan mensualmente.

El impuesto único al trabajo grava todas las remuneraciones provenientes del trabajo en relación de dependencia. Este impuesto aplica tasas progresivas para diferentes tramos de ingresos.

El impuesto global complementario grava con tasas progresivas el total de las rentas de las personas naturales residentes o con domicilio en el país, independientemente del origen de dichos ingresos. Lo pagado en concepto del impuesto único al trabajo y de los impuestos de segunda y primera categoría (este último a partir de la reforma de 1984) tienen efecto de un crédito fiscal contra el impuesto global complementario. Exentos de este impuesto quedan todas las personas cuyas rentas no excedan las 10 unidades tributarias; el 20% del valor invertido en acciones de sociedades anónimas mantenidas por más de año; el 20% anual de pagarés nominativos de bancos o financieras; el 20% de valores emitidos o garantizados por el Estado; el 100% de las cotizaciones adicionales realizadas en los fondos previsionales.

El impuesto adicional grava con una tasa del 40% el total de las utilidades o beneficios de fuente chilena que perciban o devenguen las personas extranjeras, naturales o jurídicas, que no tengan residencia en Chile.

32. Ver Ernesto Edwards (1986).

El impuesto sobre la renta ha sufrido importantes modificaciones en las reformas tributarias de 1974, 1984 y 1989.

ii) La reforma de 1974. En esta reforma se produjeron las siguientes modificaciones:

- el ajuste por inflación fue perfeccionado;
- los impuestos a las ganancias de capital y al patrimonio neto fueron eliminados por considerárseles complejos y altamente evadibles;
- fue introducida una tasa adicional del 40% que comenzó agravar las utilidades de las sociedades anónimas, además del impuesto de primera categoría. Este último se redujo del 35 al 10%. Se pretendía que este nuevo impuesto actuará como retención de los impuestos personales pagados por los accionistas. Para ello, el impuesto de la tasa adicional incorporado en el pago de dividendos podía acreditarse del impuesto global complementario. De esta forma, se buscaba estimular el pago de dividendos, en lugar de retener utilidades, con el objeto de facilitar el desarrollo del mercado interno de capitales;
- los pagos de intereses siguieron siendo deducibles a nivel empresa, los mismos quedaron solamente gravados a nivel de las personas (donde se producía una alta subinformación);
- se introdujo el concepto de "unidad tributaria" (UT) y se expresó en función de él la escala del impuesto único al trabajo y del global complementario.
- se derogaron una serie de exenciones contenidas en las legislaciones especiales, respecto de algunos sectores de contribuyentes tales como la pequeña minería, pequeña industria y artesanado.

En términos de la asignación de recursos, la reforma dio incentivos explícitos a la posesión de activos financieros, al tiempo que eliminó prácticamente por completo los incentivos a la inversión en el sector real que contenía el antiguo sistema.

En cuanto al nivel de recaudación, en el impuesto sobre las rentas, la reforma permitió elevar lo recaudado desde un 4.6% del PIB entre 1973 y 1974 a un 5.9% en 1975.

iii) La reforma de 1984. Aunque esta reforma no alcanzó a completar un esquema de lo que podría considerarse un impuesto al gasto, fue un paso importante en ese sentido, ya que los ahorros quedaron desgravados.

Los principales cambios por impuesto fueron:

i) impuesto a las personas

- se redujeron las tasas marginales y se ampliaron los tramos de ingreso de todos los impuestos progresivos (único al trabajo y global complementario);
- fue introducido un crédito parcial sobre los impuestos personales para los ahorros en acciones, depósitos a mediano y largo plazo y otras formas de ahorro personal;
- se eliminó el impuesto de segunda categoría que gravaba los ingresos de los profesionales en concepto de honorarios;
- fueron reducidas las retenciones tributarias para los impuestos a la renta personal;
- se implantó un nuevo impuesto que afectaba la venta con ganancias de acciones y otros instrumentos ya emitidos;

ii) impuesto a las empresas

- con respecto a las sociedades limitadas, se unificó el impuesto de primera categoría con el impuesto global complementario. Las utilidades retiradas pasaron a tener derecho a un crédito tributario correspondiente a un 10% de las mismas;
- se fue eliminando gradualmente la tasa adicional del 40% que afectaba a las utilidades sociedades anónimas.[33] Al eliminarse este impuesto se terminó con la discriminación que se realizaba entre las diferentes formas legales de organizar una empresa. Por otro lado se dejó todo el elemento de progresividad a la tributación en el impuesto global complementario sobre las utilidades distribuidas a los accionistas individuales;
- se modificó el impuesto adicional a los beneficios de empresas extranjeras, quedando la base constituida por el

33. La reforma estableció que debía disminuir al 30% en 1984, al 15% en 1985 y desaparecer en 1986.

monto de las utilidades retenidas o remesadas al exterior. Además se concedió un crédito de 10% contra el impuesto adicional a las empresas que se encontraran afectadas a la primera categoría;
- se disminuyeron los impuestos pagados por la pequeña minería;
- las ganancias por intereses fueron incluidas en la base del impuesto a la primera categoría que afecta a las utilidades de las empresas.

Desde el punto de vista de la recaudación, la reforma de 1984 le quita importancia relativa al impuesto a la renta. La recaudación en moneda nacional[34] que fue 5.2% del PIB al inicio de la década de los años ochenta pasó a un 2.9% en el año 1985.

iv) Las reformas de 1989 y 1990. A comienzos de enero de 1989 se realizó una reforma de la ley del impuesto a la renta modificándose, principalmente, el impuesto a la primera categoría. Se estableció que la base de este impuesto estaría constituida solamente por las utilidades distribuidas y retiro de las empresas. De esta manera no es la empresa la que paga el impuesto a la renta. Con esta reforma se buscaba que la empresa retenga y reinvierta parte o todas sus utilidades.

En junio de 1990 se vuelve en forma transitoria a lo establecido por la reforma de 1984 para el impuesto a la primera categoría. Asimismo, se estrecharon los tramos del impuesto único al trabajo y global complementario de las 30 unidades tributarias hacia arriba, y se incrementaron las tasas marginales. Estas modificaciones, que durarán hasta el año 1994, estaban destinadas a incrementar la recaudación para financiar el mayor gasto social.

Otro de los cambios consistió en poner término al régimen de tributación sobre base presunta y su reemplazo por un régimen de base efectiva para algunos sectores de actividad económica: agricultura, minería y transporte. Para completar el objetivo de recaudación se dispuso también un aumento de la alícuota del IVA ubicándola en 18%.

34. El impuesto a las ganancias generado a partir de la explotación del cobre se recauda en dólares.

La reforma tributaria de 1990 tuvo una apreciable importancia política. En el curso de la campaña electoral se anunció la propuesta de subir los impuestos, con el propósito de aumentar el gasto en los sectores sociales. Es interesante notar que se adoptó por una política de redistribución a través del gasto. De hecho, no se propusieron mayores cambios en el diseño de los impuestos; la excepción fue el acortamiento de tramos aunque manteniendo las alícuotas del impuesto a la renta.

v) Algunas opiniones sobre las consecuencias de la reforma del impuesto a la renta. La concepción oficial que impulsó la reforma de 1984 sostenía que al bajar las tasas nominales del impuesto sobre la renta y darle características de impuesto al gasto se fomentarían tanto el ahorro como la inversión. Esta concepción fue puesta en duda por algunos economistas, quienes cuestionaron la posibilidad del incremento del ahorro y de la inversión, a la vez que alertaron sobre la incidencia negativa que tendrían las reformas tributarias sobre la distribución del ingreso.

Así, siguiendo el análisis de quienes se oponían a la reforma al impuesto a la renta de 1984, puede decirse que la reforma contenía dos grupos de medidas que pretendían aumentar la capacidad de ahorro de las empresas: *i) reducción del Impuesto Global Complementario* mediante la disminución de las tasas, el aumento del tamaño de los tramos y la unificación con el impuesto de primera categoría; *ii) eliminación del impuesto adicional a las utilidades de las sociedades anónimas y exención de pago de impuestos a la renta* a que estaban sometidas las utilidades retenidas en las sociedades limitadas.

Por un lado, el primer grupo de estas medidas tendía a aumentar las utilidades distribuidas y, de esta forma, el valor de los activos de la firma. Pese a que mejoraban la rentabilidad privada de los proyectos de inversión, introducían un incentivo para distribuir utilidades en lugar de retenerlas, con lo que en definitiva no fortalecían el nivel de ahorro de las empresas.

Por otro, sólo el segundo grupo procuraba ese objetivo mediante el aumento de la rentabilidad privada de los proyectos financiados con fondos propios, por lo que debería ejercer un impacto positivo sobre el ahorro de las empresas.

Por lo tanto, se llegaba a la conclusión de que no se percibían elementos sólidos que permitieran esperar a priori un incremento neto

en el ahorro de las empresas, porque sólo una parte de las medidas que favorecían a las sociedades y sus dueños inducirían un aumento de la tasa de ahorro en el largo plazo.[35]

Otro de los argumentos de los críticos de esta reforma apuntaba a los problemas prácticos de poner en marcha un impuesto al consumo. Estos se harían aún más evidentes en la reforma de 1984, ya que ponía al impuesto a la renta a medio camino para la implantación de un impuesto al consumo "puro", y en donde lo principal que faltaba desarrollar era justamente el conjunto de mecanismos que permitieran una mejor fiscalización de dicho impuesto.

Asimismo se sostenía que si bien a nivel teórico la principal ventaja del impuesto al consumo era que no discriminaba en contra del ahorro, la factibilidad de que éste aumentara era incierta y dependía de la relación entre rentabilidad y ahorro, la cual no tenía una respuesta teórica ni empírica adecuada. Además, siguiendo con el mismo argumento, para el caso de Chile, no se conocía ningún estudio macroeconómico actualizado que tratara de estimar la relación entre rentabilidad y ahorro interno. Pero había, sin embargo, una observación de interés que era pertinente destacar. A mediados de los años setenta también se discutía acerca de la interrelación entre rentabilidad y ahorro a raíz de la reforma financiera de 1975. La principal justificación para liberar el mercado de capitales chilenos fue justamente el estímulo al ahorro generado por una mayor rentabilidad. El objetivo se logró sólo parcialmente: si bien la rentabilidad para los ahorristas fue muy alta, las tasas de ahorro interno del país fueron muy bajas.[36]

También se resaltaba el hecho de que no había ninguna seguridad de que el eventual mayor ahorro de las empresas sería capaz de compensar el desahorro del gobierno generado por la menor recaudación tributaria. Además, se señalaba que los incentivos que inciden directamente en las decisiones de inversión (por ejemplo, los mecanismos de depreciación acelerada, créditos preferenciales, tratamiento tributario especial para la inversión en determinadas actividades, etc) pueden ser en general, más eficaces que los que actúan sobre el ahorro. Para justificar esta opinión se daban los siguientes argumentos: i) la sensibilidad de la inversión a los cambios en la tasa de interés sería superior a la del ahorro; ii) los incentivos a la inversión discriminan

35. Ver Ernesto Edwards (1986).

36. Ver Manuel Marfán (1984).

en favor de los activos nuevos (si no se invierte, no se obtienen los beneficios), los estímulos al ahorro, en cambio, no suelen discriminar entre activos nuevos y viejos. En este sentido, las franquicias tributarias al ahorro podrían generar una "filtración" al utilizar recursos fiscales que benefician a los propietarios de activos ya existentes; iii) los agentes que respondieran ahorrando más al introducirse estímulos tributarios al ahorro, generarían recursos que financiarían no sólo nuevas inversiones, sino también desahorro por parte de otros agentes, no habiendo ninguna razón a priori para suponer que el efecto final no pudiera ser, por ejemplo, un aumento en los créditos al consumo.

Finalmente, los críticos a la reforma de 1984 del impuesto a las rentas, coincidían en que aquella incidiría desfavorablemente sobre la distribución del ingreso ya que todos los cambios efectuados por la reforma tributaria apuntaban exclusivamente a disminuir impuestos directos. Las reducciones de la base imponible y de la tasas de los tramos en el caso de los impuestos a las personas, lo mismo que la rebaja de los impuestos a las utilidades de las empresas favorecían a los contribuyentes de más altos ingresos.[37]

d) La reforma arancelaria

Hasta la reforma de 1974 los aranceles se caracterizaban por ser en general altos y diferenciados –en un rango que iba de 0 a 750%–, lo que producía una estructura arancelaria muy compleja. Durante el mencionado año, los aranceles tuvieron sucesivas rebajas hasta llegar a una escala que fluctuaba entre 140 y 25% y, también, se fueron levantando las barreras no arancelarias. En 1975 se eliminó la exención arancelaria que tenían los servicios públicos, instituciones semifiscales, de administración autónoma y las Empresas del Estado. Además se autorizaron el establecimiento de depósitos y zonas francas.

---

37 En este sentido es interesante reproducir una cita, incluida en el artículo de Manuel Marfán (1984), del economista Robert Solow refiriéndose a la reforma tributaria de Reagan:

> "Por supuesto, siempre he sentido que toda esta discusión acerca de los incentivos (tributarios al ahorro) no son más que una historia de fachada para el verdadero objetivo..., cual es la redistribución regresiva del ingreso, pura y simple"

En los años siguientes continuaron las disminuciones de los aranceles aduaneros, hasta llegar a junio de 1979 con aranceles parejos de 10%. Luego, de esta fecha, hubo algunos incrementos –en 1983 los aranceles se elevaron al 20% y en 1984 al 35%– motivados por la necesidad de mayor recaudación. Para 1989 el nivel de aranceles había bajado al 15%. En realidad, puede decirse que los aranceles sobre las importaciones han aumentado y disminuido en forma intermitente, según la presión ejercida por quienes promovían un alza en los ingresos gubernamentales y quienes deseaban una reducción de la intervención del gobierno en el largo plazo.[38]

Por otro lado, el arancel aduanero estableció sobretasas y derechos compensatorios para la importación de aquellas mercancías cuyos precios habían sido disminuidos artificialmente en sus respectivos mercados.

La recaudación por los aranceles de importación al principio fue aumentando a medida que los aranceles bajaban y la economía se iba abriendo. Los aranceles muy altos desalentaban las importaciones y en algunos casos las hacían prohibitivas. En la década de los años ochenta, cuando el arancel era bajo y parejo, al subir el arancel promedio se incrementó la recaudación. Así, entre los años 1983 y 1985, el arancel se utilizó como instrumento de ingresos para el fisco.

e) Simplificación y mejora administrativa en el sistema tributario

En el caso de Chile, la simplificación del sistema tributario consistió, principalmente, en reducir el número de impuestos y en ampliar la base imponible. Los autores de la reforma sostenían que si el sistema tributario estaba compuesto por un número pequeño de impuestos, que gravaran homogéneamente una base amplia, se facilita la labor de fiscalización. Por ello, en los años que siguieron a la reforma de 1974, se introdujeron una serie de cambios en el sistema tributario que, si bien tuvieron escasa significación desde el punto de vista de la recaudación, permitieron simplificar significativamente la estructura tributaria, en forma especial la indirecta.

Entre los impuestos derogados se cuentan los siguientes: a las transferencias de bienes raíces; especial a las cantinas y bares; timbres

38. Ver J.P. Arellano y M. Marfán (1987), p.155.

y papel sellado que gravaban las actuaciones jurídicas, ante notarios y otras actuaciones administrativas; de timbres de facturas y libros de contabilidad; y por viajes al exterior. En el campo de la simplificación desde el punto de vista del contribuyente, se facilitaron los procedimientos de liquidación disminuyendo el número de formularios necesarios para la declaraciones del impuesto a la renta y del IVA. Con el propósito del control se adoptó un nuevo sistema de facturación, por el cual los formularios de facturas debían ser previamente intervenidos por el organismo de control.

Finalmente, se le dio especial importancia al mejoramiento en los sistemas de información y en los métodos de fiscalización.Con este fin se introdujo la computación en el control y en la instrumentación del Sistema de Información para la Administración Tributaria (SIAF). El objetivo del SIAF es utilizar en forma eficiente toda la información disponible sobre las transacciones económicas y financieras de los contribuyentes, de modo de facilitar la tarea de fiscalización. Las fuentes de información del SIAF son las declaraciones juradas de los propios contribuyentes al SII y diversas entidades tanto públicas como privadas: bancos comerciales, bolsas de comercio, fondos mutuos, administradores de fondos previsionales, notarios, BC, Diario Oficial, Servicio Nacional de Capacitación, etc. El contribuyente es identificado a través del Rol Unico Tributario, que debe ser utilizado en las diversas transacciones que realiza.

f) Ajustes por inflación

Debido a la prolongada historia inflacionaria de Chile, se han realizado intentos, desde los años cuarenta, con el propósito de neutralizar los efectos de la inflación sobre diferentes variables. Así, se han ido introduciendo correcciones automáticas en los valores nominales para compensar la inflación y evitar, de esta forma, efectos reales no deseados (cambios en los precios relativos y en el ingreso).

Con la reforma de 1975 se introdujo un sistema global de corrección monetaria, por el cual se dictaron nuevas normas para la contabilidad de los balances anuales de las empresas, se creo una nueva unidad contable para determinar la base de los impuestos progresivos (unidad tributaria) y se puso en vigencia el ajuste en relación con todos los pagos de impuestos, retenciones, anticipos, atrasos, deudas y multas. Los ajustes toman en cuenta el Indice de

Precios al Consumidor en base mensual. La única excepción fue para los activos y los pasivos en moneda extranjera al nivel de la empresa, puesto que las pérdidas y ganancias producidas por los movimientos del tipo de cambio están incluidas en la base imponible.

En Chile se optó, prácticamente, por colocar todos los impuestos en la forma *ad valorem*, es decir, como porcentajes del precio o del valor de una transacción. De esta forma se protege el valor real de la recaudación para el fisco.

En el mismo sentido, los **anticipos** en el impuesto a la renta, que deben presentar los contribuyentes mensualmente, tienen como objeto principal regularizar el flujo de ingresos a la caja del fisco, pero también son un mecanismo que permite acercar el cobro del impuesto al momento en que se realiza la renta. Lo mismo sucede en el caso de las **retenciones**.

En el impuesto territorial o contribución de bienes raíces, que tiene como base el valor de los bienes raíces, se utiliza un método de valuación que combina tasaciones con ajustes por precios. Como el proceso de tasar un bien raíz es costoso, se ha establecido por ley que entre una tasación y otra no puede mediar un lapso superior a 10 años, ni inferior a cinco años. Entre tasaciones, el valor del bien raíz se va reajustando semestralmente por las variaciones del Indice de Precios al Consumidor.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano, J.P. y Marfán, M., 1987, "25 años de política fiscal en Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN*, No.21, junio, Santiago de Chile.

CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, varios números.

De Vylder, S., 1985, "Chile 1973-1984. Auge, consolidación y crisis del modelo neoliberal", *Ibero-Americana, Nordic Journal of Latin American Studies*, Vol.XV: 1-2, pp.5-49.

Edwards, E., 1984, "Reforma Tributaria: Análisis y Alternativas", en *Ahorro, inversión y desarrollo nacional*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.

Eyzaguirre N. y Larrañaga, O., 1990, *Macroeconomía de las Operaciones Cuasifiscales en Chile*, Documento presentado en el II Seminario Regional sobre Política Fiscal, Santiago de Chile, agosto.

Fuentealba, S. y Marshall, J., 1990, *Políticas de Reducción de la Evasión Tributaria: La Experiencia Chilena, 1976-1986*, CEPAL-PNUD, Proyecto Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.

Larraín, F., 1990, "Public Sector Behaviour in a Highly Indebted Country: The Constrasting Chilean Experience, 1970-1985", en Larraín, F. y Selowsky (eds)., *The Public Sector and the Latin American Crisis*, ICS Press, San Francisco.

Larrañaga,O., 1990, *El Déficit del Sector Público y la Política Fiscal en Chile, 1978-1987*, CEPAL-PNUD, Proyecto Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.

Larrañaga, O. y Marshall, J., 1990, *Ajuste Macroeconómico y Finanzas Públicas. Chile 1982-1988*, CEPAL-PNUD, Proyecto Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.

Marcel, M., 1986, "Diez Años del IVA en Chile", en *Colección Estudios*

CIEPLAN, No.19, junio, Santiago de Chile.

---------, 1989, "La privatización de empresas públicas en Chile 1985-1988", Borrador para la discusión, CIEPLAN, Santiago de Chile.

Marfán, M., 1984, "Una evaluación de la nueva reforma tributaria", en *Colección Estudios CIEPLAN*, No.13, junio, Santiago de Chile.

Ortúzar, P., 1987, "La reforma previsional de 1980: mitos y premoniciones", *Estudios Públicos*, No.25, Santiago de Chile.

Von Gersdorff, H., 1984, "El Sistema Previsional Chileno durante los últimos diez años", en *Estudios de Economía*, No.22, septiembre, Universidad de Chile.

World Bank, 1987, Chile: *Adjustment and Recovery*, World Bank, diciembre.

World Bank, 1990, *Chile: Consolidating Economic Growth*, World Bank, agosto.

Cuadro 1
CHILE: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989[a]
					Indices (1980=100)							
PIB a precios de mercado	85.7	93.2	100.0	105.2	92.4	90.2	95.3	97.3	102.4	107.5	115.4	126.3
Ingreso Nacional Bruto	n.d.	93.3	100.0	101.3	82.4	80.9	85.5	83.4	88.6	96.0	108.4	119.5
PIB por habitante	88.2	94.6	100.0	103.5	89.4	85.8	89.1	89.5	92.6	95.6	100.9	108.6
Inversión bruta fija	n.d.	n.d.	100.0	114.7	77.1	65.6	71.6	82.1	87.9	99.6	110.2	133.1
Tipo de cambio real efectivo de las exportaciones	n.d.	n.d.	100.0	87.8	103.8	109.7	109.6	126.6	142.8	150.0	170.4	161.4
Evolución precios del cobre[b]	n.d.	n.d.	100.0	79.6	67.7	72.8	63.0	64.8	62.8	81.7	118.9	130.1
					Porcentajes							
Inversión interna bruta	14.4	17.2	21.0	23.3	11.5	9.2	14.9	12.1	13.1	15.7	15.9	19.2
Déficit o superávit del sector público/PIB[c]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-4.4	-2.6	-1.9	-1.2	-0.5	1.2
Dinero(M1)/PIB	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5.9	5.7	5.6	4.7	4.9	4.7	5.0	5.1
Tasa de desocupación	13.6	13.6	10.4	11.2	19.6	16.7	15.4	12.9	10.5	9.3	8.1	6.2
					Tasas de crecimiento							
Producto interno bruto	8.2	8.0	7.4	5.2	-12.6	-2.4	5.7	2.1	5.2	5.0	7.4	9.4
PIB por habitante	6.7	6.5	5.8	3.5	-14.1	-4.1	3.9	0.4	3.4	3.3	5.6	7.6
Ingreso nacional bruto	7.2	7.5	7.3	1.3	-19.1	-1.9	5.7	-2.4	6.3	8.4	12.9	10.2
Precios al consumidor diciembre-diciembre	37.2	38.9	31.2	9.5	20.7	23.1	23.0	26.4	17.4	21.5	12.7	21.4
Sueldos y salarios reales	6.4	8.3	9.0	8.9	-0.3	-10.7	0.1	-3.8	1.7	-0.3	6.6	1.9

Cuadro 1 *(Conclusión)*

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989[a]
					Valor cte. exportaciones							
de bienes y servicios	13.0	57.1	29.2	-16.1	-7.3	-0.3	-6.7	3.5	14.6	23.2	31.0	14.7
Valor cte. importaciones de bienes y servicios	26.1	44.1	34.6	17.5	-39.2	-19.3	10.4	-12.3	12.7	24.5	20.7	29.8
Relación de precios de intercambio de bienes y servicios	-4.4	-1.6	3.4	-8.4	-15.9	2.5	-6.2	-8.0	5.2	4.4	18.8	-
					Millones de dólares							
Exports. de bienes y servs.	2941	4619	5968	5008	4641	4628	4316	4467	5121	6309	8265	9478
Imports. de bienes y servs.	3621	5217	7024	8253	5020	4050	4469	3920	4417	5500	6640	8616
Exportaciones de cobre	n.d.	n.d.	2121	1738	1731	1836	1604	1789	1757	2235	3416	4021
Saldo del comercio de bienes y servicios	-680	-598	-1056	-3245	-379	578	-153	547	704	809	1625	862
Pago neto de utilidades e intereses	489	675	929	1463	1921	1748	1678	1900	1887	1700	1919	1950
Saldo de la cuenta corriente	-1111	-1205	-2020	-4805	-2373	-1160	-1823	-1342	-1181	-869	-282	-1086
Saldo de la cuenta de capital	1854	2261	3341	4941	1032	644	1915	1247	930	1005	1106	1654
Variación de reservas internacionales netas[d]	683	1061	1331	93	-1112	-652	351	-177	-526	26	774	529
Deuda externa total bruta	6664	8484	11084	15591	17159	18037	19659	20403	20716	20660	18960	17518
Deuda externa total neta	5606	6170	7010	11767	14775	15708	17301	17777	17610	17562	15088	13302
Evolución precios del cobre[b]	n.d.	n.d.	99.2	79.0	67.2	72.2	62.5	64.3	62.3	81.0	117.9	129.1

Fuente: CEPAL, en base a datos oficiales.
[a] Cifras preliminares.
[b] Precio nominal (centavos de dólar por libra de cada año).
[c] En 1988 y 1989 no incluye Fondo de Estabilización del Cobre.
[d] No incluye variaciones en las reservas por concepto de revalorización del precio del oro.

Cuadro 2
CHILE: SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(en porcentajes del PBI)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988[a]
GOBIERNO											
Ingresos corrientes	33.2	32.5	32.9	32.1	29.9	27.7	28.7	28.6	28.2	28.7	28.7
Gastos corrientes	26.7	24.8	24.5	26.6	31.9	30.5	30.7	29.6	26.6	25.9	23.3
Ahorro	6.6	7.7	8.4	5.5	-2.0	-2.8	-2.0	-0.9	1.6	2.8	5.4
Otros[b]	-0.8	0.6	-0.3	-0.1	1.8	1.9	0.8	0.4	0.6	0.7	0.8
Inversión	3.5	3.2	2.6	2.5	2.1	2.1	2.3	3.1	3.3	3.3	2.9
Superávit[c]	2.2	5.1	5.5	2.9	-2.3	-3.1	-3.5	-3.6	-1.1	0.2	3.3
EMPRESAS[d]											
Ingresos corrientes	24.7	27.0	25.8	20.8	24.2	29.5	29.8	35.3	35.4	34.7	37.8
Gastos corrientes	18.3	17.6	16.3	15.6	16.5	18.5	19.2	21.2	22.6	21.8	22.2
Transferencias e impuestos	4.4	8.3	7.5	5.6	7.1	8.6	8.2	9.6	9.1	9.7	12.6
Ahorro	2.0	1.1	2.0	-0.4	0.6	2.4	2.4	4.5	3.7	3.2	3.0
Otros	0.4	0.2	0.5	0.4	0.3	-0.1	0.3	0.3	0.5	0.9	0.6
Inversión	3.2	1.9	2.6	2.6	2.6	2.6	3.7	4.0	4.7	4.0	3.3
Superávit[c]	-0.8	-0.6	-0.1	-2.6	-1.7	-0.3	-1.0	0.8	-0.5	0.1	0.3

Cuadro 2 *(Conclusión)*

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988[a]
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO											
Ingresos corrientes	36.6	35.5	36.9	34.2	33.9	33.5	34.3	36.7	n.d.	n.d.	n.d.
Gastos corrientes	28.1	26.7	26.5	29.1	35.2	34.0	33.8	33.1	n.d.	n.d.	n.d.
Ahorro	8.6	8.8	10.4	5.1	-1.4	-0.4	0.4	3.5	5.3	6.0	8.4
Otros[b]	-0.5	0.9	0.2	0.4	2.1	1.8	1.1	0.6	3.9	4.3	n.d.
Inversión	6.7	5.1	5.2	5.1	4.7	4.8	6.0	7.1	10.7	10.1	n.d.
Superávit[c]	1.4	4.6	5.4	0.4	-3.9	-3.5	-4.5	-2.9	-1.6	0.3	3.6
Financiamiento											
externo neto	n.d	n.d	-0.1	2.7	2.2	-1.1	2.7	4.1	3.1	2.2	3.7
interno neto	n.d	n.d	-5.4	-3.6	1.1	4.1	1.7	-1.4	-1.0	-2.5	-7.3

Fuente: Osvaldo Larrañaga (1990 p.13, 16 y 18) y Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall (1990 p.27) en base a datos de la Dirección de Presupuesto.

a Las cifras como porcentajes del PBI están estimadas para 1988.

b La partida «Otros» en 1988 corresponde a ingresos menos gastos de capital.

c El concepto de déficit utilizado corresponde al denominado déficit operacional, el cual no considera el pago de reajustes por la deuda interna.

d Las cifras de 1988 para las empresas son provisorias.

Cuadro 3

CHILE: GOBIERNO GENERAL

(en porcentajes del PBI)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ingresos corrientes	32.9	32.1	29.9	27.7	28.7	28.6
Tributarios	26.3	25.2	22.8	22.4	23.8	23.2
Impuestos directos	7.3	5.8	5.7	5.0	4.7	3.7
cobre	1.9	0.2	1.0	1.9	1.3	0.5
no cobre	5.4	5.5	4.8	3.1	3.4	3.1
Impuestos indirectos	13.4	14.8	13.8	14.6	16.3	17.1
iva importaciones	4.6	4.6	3.6	3.7	4.2	4.7
aranceles	2.0	2.3	1.4	2.3	3.3	3.6
otros	6.9	7.9	8.8	8.6	8.9	8.7
Seguridad Social	5.6	4.7	3.3	2.8	2.8	2.4
No tributarios	6.6	6.9	7.2	5.3	5.0	5.5
Venta bienes y servs.	2.5	2.2	2.4	2.2	2.5	2.7
Ganancias y otros	4.1	4.7	4.7	3.0	2.5	2.8
Gastos corrientes	24.5	26.6	31.9	30.5	30.7	29.6
Salarios	8.8	7.8	7.8	6.7	6.4	5.8
Compra de bienes y servs.	3.1	2.9	3.3	3.2	3.4	3.2
Seguridad social	7.1	8.2	10.8	9.7	10.1	9.0
Transf. y subs. a privados	4.1	6.9	9.1	8.9	8.2	8.0
Otros gastos	0.5	0.4	0.4	0.4	0.2	0.3
Intereses	0.8	0.4	0.6	1.8	2.4	3.2
internos	0.5	0.2	0.0	1.3	1.8	2.4
externos	0.4	0.3	0.5	0.4	0.6	0.9
Ahorro	8.4	5.5	-2.0	-2.8	-2.0	-0.9
Ingreso de capital	1.7	2.8	7.5	4.0	3.2	3.0
Inversión financiera y otro	2.0	2.9	5.7	2.1	2.5	2.6
Formación de capital	2.6	2.5	2.1	2.1	2.3	3.1
Superávit(c)	5.5	2.9	-2.3	-3.1	-3.5	-3.6

Fuente: Osvaldo Larrañaga (1990 p.64) en base a datos de la Dirección de Presupuesto y Banco Central.

Cuadro 4
CHILE: INGRESOS TRIBUTARIOS
(en porcentajes del PIB)

IMPUESTOS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Directos	5.28	5.22	4.60	5.10	4.70	3.30	2.20	2.70	2.80	2.80	1.90
Cobre	2.81	1.94	1.90	0.20	1.00	1.90	1.30	0.50	0.60	1.10	4.70
Iva Total	n.d.	n.d.	8.80	10.00	9.70	8.40	8.80	8.90	8.80	8.70	8.30
actividad interna	n.d.	n.d.	4.60	5.60	6.50	5.10	4.70	4.60	4.60	4.10	4.00
importaciones	3.37	3.31	4.20	4.40	3.20	3.30	4.10	4.30	4.20	4.60	4.30
Arancelarios	1.98	2.02	1.40	1.70	1.10	1.90	2.80	3.20	2.50	2.80	2.80
Específicos	n.d.	n.d.	1.30	1.40	2.00	2.70	2.80	3.00	3.40	3.00	2.30
Otros	n.d.	n.d.	1.20	1.30	0.40	1.20	2.60	1.90	2.30	2.10	-0.60
TOTAL	n.d.	n.d.	19.20	19.70	18.90	19.40	20.50	20.20	20.40	20.50	19.40

Fuente: Osvaldo Larrañaga (1990 p.64) y Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall (1990 p.28) en base a datos de la Dirección de Presupuesto y Contraloría General de la República.

Cuadro 5
CHILE: INGRESOS TRIBUTARIOS
(composición porcentual)

IMPUESTOS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Directos			23.96	25.89	24.87	17.01	10.73	13.37	13.7	13.66	9.79
Cobre			9.90	1.02	5.29	9.79	6.34	2.48	2.94	5.37	24.23
Iva Total			45.83	50.76	51.32	43.30	42.93	44.06	43.14	42.44	42.78
actividad interna			23.96	28.43	34.39	26.29	22.93	22.77	22.55	20.00	20.62
importaciones			21.88	22.34	16.93	17.01	20.00	21.29	20.59	22.44	22.16
Arancelarios			7.29	8.63	5.82	9.79	13.66	15.84	12.25	13.66	14.43
Específicos			6.77	7.11	10.58	13.92	13.66	14.85	16.67	14.63	11.86
Otros			6.25	6.60	2.12	6.19	12.68	9.41	11.27	10.24	-3.09
TOTAL			100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Osvaldo Larrañaga (1990 p.64) y Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall (1990 p.28) en base a datos de la Dirección de Presupuesto y Contraloría General de la República.

Cuadro 6
CHILE: INGRESOS TRIBUTARIOS
(composición porcentual)

IMPUESTOS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Sobre actividad interna			60.94	68.02	71.96	63.40	60.00	60.40	64.22	58.54	39.18
Sobre comercio exterior			39.06	31.98	28.04	36.60	40.00	39.60	35.78	41.46	60.82
TOTAL			100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Osvaldo Larrañaga (1990 p.64) y Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall (1990 p.28) en base a datos de la Dirección de Presupuesto y Contraloría General de la República.

CAPÍTULO IV

COLOMBIA

1. La economía colombiana en los años ochenta

a) Introducción

En las últimas décadas, la economía colombiana estuvo expuesta a fluctuaciones en el sector externo que influyeron en la determinación de sus ciclos económicos y, al mismo tiempo, en el manejo de la política económica. La cambiante política coyuntural se dirigió a enfrentar situaciones de relativa abundancia y escasez de divisas relacionadas con la evolución del precio internacional del café y de otros productos primarios, con el mayor o menor acceso al crédito externo y con la importancia relativa de los narcodólares. Durante la década de los años setenta y parte de la de los años ochenta, Colombia adoptó, para contrarrestar los efectos que sobre su nivel de actividad interna hubiera tenido un sector externo oscilante, una política fiscal anticíclica.

Colombia se ha caracterizado por tener una economía relativamente cerrada; las importaciones han representado entre 13 y 16 puntos del PIB desde 1950 en adelante. Por otro lado, el total de exportaciones de bienes y servicios ha dependido en forma considerable de las exportaciones de café, las cuales hasta 1986, inclusive, significaban alrededor del 50% de las exportaciones de bienes. En las dos últimas décadas se han realizado esfuerzos, con avances y retrocesos, con el fin de diversificar las exportaciones. A partir de 1987 estos esfuerzos han empezado a dar resultados concretos: aumentaron las exportaciones manufactureras no tradicionales y las agropecuarias, así como las de hidrocarburos y de carbón, estas últimas debido al incremento en su producción. Durante 1989, el total de exportaciones de bienes fue de 5978 millones de dólares, el más alto de la década, y la participación del café en aquel total descendió al 25%.

A partir de estos datos es fácil comprender que, dado el bajo grado de apertura de la economía colombiana y la importancia que históricamente tuvo el café en el total de las exportaciones, un cambio brusco en el precio internacional del café modificara significativamente la posibilidad de entrada de divisas.[1] A este hecho se le suma otro factor exógeno, la producción y tráfico ilegal de estupefacientes, que ha generado un fuerte movimiento de divisas. Todo esto explica el motivo por el cual la política económica estuvo orientada, en gran parte, a intentar aislar a la economía interna de esta no manejable mayor o menor cantidad relativa de divisas.

La economía colombiana ha mantenido tasas de crecimiento económico positivas desde que existen registros estadísticos.[2] En la segunda mitad de la década de los años setenta, junto con una fuerte flujo positivo de divisas, su economía creció a una tasa promedio del 5.5% anual. Durante 1981 y 1983, años en los que se produce una crisis motivada en gran parte por problemas en el sector externo, la economía crece a sus tasas más bajas, 1.6% promedio. A partir de 1984 y como respuesta favorable a una recomposición interna y externa de la economía, el producto vuelve a crecer a tasas superiores al 3% anual. (Véase el cuadro 1).

Teniendo en cuenta estas características, los años en análisis, los ochenta, pueden dividirse –siguiendo el informe de Jorge Sardi–[3] en dos etapas bien definidas: 1980-1983, en la que se desató una crisis económica, y 1984-1989, de ajuste y recuperación. Pero, para una mejor comprensión de los motivos de la mencionada crisis, es conveniente hacer un breve repaso de lo sucedido en los años inmediatamente anteriores.

1. Además, el hecho de que la producción de café esté atomizada en una gran cantidad de pequeños y medianos productores, hace que los cambios en el precio de aquél tengan un fuerte efecto multiplicador sobre el nivel de actividad interna. Para intentar contrarrestar este efecto se creó el Fondo Nacional del Café, una entidad privada sin fines de lucro con cierto control por parte del Estado, cuya función esencial debía ser la regulación y sustentación del precio de los productores. En la sección segunda, se dan más detalles sobre el funcionamiento del FNC.

2. Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 1983, p.1.

3. Véase Jorge Sardi (1990).

b) Años de abundancia: 1976-1979

En este período la economía colombiana creció una tasa promedio del 5.5% anual y, a su vez, la tasa de inflación se fue acelerando para llegar al 29.8% en 1979.[4]

La principal característica de estos años fue el considerable aumento en los ingresos de divisas. El mismo se sustentaba en:

i) los altos precios internacionales del café y el aumento de la producción interna, esto último debido a una política cafetera expansiva;
ii) el boom petrolero de los países vecinos, que estimuló las exportaciones no tradicionales colombianas a estos países;
iii) el auge de las exportaciones ilegales (narcotráfico) y
iv) a partir de 1979 el mayor acceso al crédito externo, tanto el sector público como el privado.

El fuerte y transitorio incremento en el ingreso de divisas en la economía colombiana, producido por factores exógenos al sistema, alteró los precios relativos y el nivel y composición de gasto público y privado. Como consecuencia de estos cambios, las importaciones crecieron fuertemente y su monto se elevó de 2760 millones de dólares en 1977 a 5400 millones en 1980.

Durante este período la política fiscal fue claramente anticíclica, el déficit del sector público no financiero (SPNF)[5] se mantuvo en un nivel bajo –0.96% del PIB en 1979– y a través de la actividad reguladora del Fondo Nacional del Café se amortiguó parcialmente el impacto interno de las bruscas alzas en el precio internacional de este producto.

Para contrarrestar las presiones monetarias ocasionadas por el incremento de reservas, se utilizaron varios instrumentos de política económica, entre los que se destacó la revaluación real del peso. Entre 1976 y 1979, el peso se revaluó 25 puntos aproximadamente y el país

4. Los datos de inflación son valores anuales y corresponden al período diciembre-diciembre.

5. Los datos sobre las cuentas del sector público que se citan en esta sección se refieren al consolidado del sector público no financiero y corresponden a operaciones efectivas de caja. (Véase el cuadro 2.)

redujo sus niveles de endeudamiento externo. La deuda pasó a representar 28.7% del PIB en 1975 a 23.3% en 1978.[6]

Otros instrumentos de contracción monetaria fueron el incremento de los encajes al sistema financiero y las operaciones de mercado abierto del Banco de la República.

c) La crisis: 1980-1983

En 1980 se inicia la baja en los precios internacionales del café, pero sus efectos negativos sobre la economía colombiana fueron amortiguados por el sistema existente de regulación del mercado cafetero. Asimismo, el "boom" petrolero de los países vecinos, que se extendió hasta 1982, y un amplio acceso al crédito externo permitieron mantener niveles altos de gasto público y privado, sin poner en peligro las reservas internacionales.

En el transcurso de 1982-1983 la situación económica se agravó con el estallido de la crisis del sector financiero y con la quiebra de varias de las empresas más representativas del sector industrial. Las principales causas que llevaron a esta situación fueron la alta proporción deuda-patrimonio de la mayoría de las corporaciones, estimulada por la expansión del crédito bancario durante el boom del café en el período 1975-1980 y cuyo resultado fueron préstamos vencidos e irrecuperables, la rápida acumulación de deuda externa por parte del sector privado, que ocurrió durante 1979-1980, y la alta tasa de interés tanto interna como externa. A esto se sumó la estrecha base de capital y alto grado de concentración en las carteras de préstamos de la mayoría de los intermediarios financieros, junto a una laxa supervisión ejercida por la superintendencia de bancos, la que posibilitó que no se cumplieran diversas relaciones técnicas.[7] Además, en 1982 y comienzos de 1983 se cerraron las fronteras de los países vecinos y estalló la crisis de la deuda externa latinoamericana. El crecimiento del PIB descendió a su punto más bajo, 1% en 1982 y 1.9% en 1983. A su vez, la tasa de inflación se mantuvo en niveles relativamente altos entre 1980 y 1982 –fue 26.5% en 1980 y 1981 y 23.9% en 1982– y luego descendió en 1983 al 16.7%.

6. Véase Jorge Sardi (1990), p.9.
7. Ver World Bank (1989) p.11.

La disminución en el ritmo de producción no se reflejó, al inicio de la crisis, en toda su magnitud. Las normas legales que prohíben la suspensión inmediata de los trabajadores disminuyeron los efectos del fenómeno en un comienzo. Pero, durante 1983, los mecanismos de despido se agilizaron y la tasa de desocupación se elevó de 9 a 12.7% en el transcurso de ese año.[8]

En este marco de crisis externa el gobierno siguió una política con dos propósitos: el de reactivar la economía[9] y el de frenar el deterioro del sector externo. Las medidas instrumentadas consistieron en fijar el ritmo de devaluación por encima de la inflación, aumentar la inversión pública, elevar los subsidios a las exportaciones e imponer, por diferentes medios, amplias restricciones a las importaciones.

A su vez, el Banco de la República, para evitar los efectos monetarios del desajuste fiscal, instrumentó una serie de medidas que provocaron una fuerte restricción del crédito y una elevación de las tasas de interés, lo que afectó a toda la industria. Así, las consecuencias que trajo aparejado el incremento del déficit fiscal se sumaron, como un factor recesivo más, al estancamiento de las exportaciones y al aumento de las importaciones.

A pesar de estos ajustes no se logró frenar la corriente especuladora contra el peso. Según el informe de la CEPAL, esto se producía debido a que "la alta rentabilidad de las operaciones externas llevó al desplazamiento de los ahorros personales y de la liquidez interna hacía las colocaciones en el exterior y el pago de la deuda externa. Se entró así en un proceso en que la expansión del crédito al sector privado era neutralizada por la caída de las reservas internacionales, lo cual, a su vez, ampliaba el monto del déficit fiscal que habría sido necesario para contrarrestar el efecto restrictivo de dicha caída sobre la demanda agregada. La disminución de las reservas y el incremento en el déficit fiscal excedían los límites de lo conveniente".[10]

8. Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* 1983, p.3.

9. Si bien esta medida puede no parece ser la adecuada ante una crisis externa, debe tenerse en cuenta que la decisión del gobierno fue motivada por las características del mercado productor cafetalero, que como ya se explicó es muy atomizado y, por lo tanto, una baja en sus ingresos tiene un fuerte efecto multiplicador recesivo sobre el resto de la economía.

10. Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* 1983, p.3.

Por otra parte, la elevación del tipo de cambio real y la ampliación de los subsidios a las exportaciones no lograron neutralizar los efectos de la contracción de los mercados externos originada por la recesión mundial y en las medidas adoptadas para remediarla.

La política de restringir las importaciones dio mejores resultados. Las medidas tomadas en este campo permitieron revertir la tendencia a un crecimiento rápido en las importaciones, que se venía registrando en los años anteriores, y recuperar parte del mercado interno para la industria local. La producción de bienes de consumo y de materias primas, que habían sido las más afectadas por las importaciones, comenzaron a expandirse a partir del segundo semestre de 1983, modificando la tendencia decreciente de la actividad industrial.

En 1983, en un intento por mejorar las cuentas fiscales, el gobierno introdujo una reforma tributaria para modificar la tendencia al incremento del déficit fiscal –en 1982 y 1983– el déficit del SPNF fue de 6 y 7.6% del PIB respectivamente. Con dicha reforma se logró incrementar los recursos por el lado de la tributación interna, pero este aumento sólo compensó la caída en la tributación del sector externo (impuestos de Aduanas, café y ventas de Aduanas).

Para tener un análisis acabado del estado de la economía en este período, al deterioro en el frente fiscal se le debe agregar otro más agudo de la balanza de pagos. La sobrevaluación del peso no solamente había estimulado la inversión intensiva en importaciones en el sector privado sino también en el sector público, por lo que a pesar de que las exportaciones estaban disminuyendo desde 1980, las importaciones siguieron aumentando.[11] La sobrevaluación de la moneda había frustrado el esfuerzo por diversificar exportaciones realizado en los años 1967-1975.

En estos años se revierte el resultado positivo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. De esta forma, se pasa de una situación de superávit en la segunda mitad de los años setenta a un déficit de 10.3% del PIB en 1983.

En este período, el nivel de endeudamiento externo se incrementó considerablemente. El desequilibrio fiscal y de la balanza de pagos fueron cubiertos con crédito externo. La deuda externa pasó a representar el 44% del PIB en 1983, en tanto que el servicio de la deuda

11. En 1982, las importaciones llegaron a 6700 millones de dólares. (Véase cuadro 1).

externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios llegó al 38%.[12]

Con respecto a las reservas internacionales, Colombia sufrió una significativa pérdida durante estos años. Las reservas descendieron de 5200 millones de dólares a 3190 millones de dólares entre 1980 y 1983.[13]

d) Ajuste y recuperación 1984-1989

En 1984 se inicia una etapa de ajuste en la economía colombiana. Por el lado del sector externo, el ajuste se realizó mediante el uso de una variedad de instrumentos. Entre ello se pueden resaltar:

i) durante 1984 se redujo al mínimo el presupuesto para importaciones del sector público;
ii) se mantuvieron los subsidios a las exportaciones y se le garantizaron a los exportadores el acceso a las divisas requeridas para sus importaciones;
iii) se encarecieron en forma prohibitiva el uso de licencias viejas de importación y fue acortado el tiempo para su pago;
iv) por último y más importante, se aceleró la devaluación del peso a partir del cuarto trimestre de 1984 y, particularmente, en el transcurso de 1985. La tasa de cambio real quedó en un nivel superior al más alto contabilizado antes del período 1976-1979.

El mantenimiento en las restricciones a las importaciones y el fomento a las exportaciones, posibilitaron que en 1984 continuara el crecimiento industrial en las actividades que con mayor facilidad sustituían a las importaciones y en las orientadas al sector externo.

Estas políticas dieron como resultado que el crecimiento del producto se acelerara durante 1984, siendo la tasa de crecimiento de este año de 3.8%. La tasa de inflación (18.3%) fue algo superior a la de 1983.

Por otro lado, la drástica caída de las importaciones (21% entre 1982 y 1984) y el repunte de las exportaciones contribuyeron, además, a modificar el panorama externo. Asimismo, la evolución de la tasa de

12. Véase Jorge Sardi (1990), p.12.
13. Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* 1983, p.1.

cambio ayudó a detener la salida de capitales especulativos y la adopción de una política convenida con el Fondo Monetario Internacional,[14] a principios de 1985, facilitó el acceso del país a los mercados financieros internacionales.

Las políticas fiscal y monetaria fueron parte del ajuste. "Para 1985 se establecieron metas muy restringidas de crédito neto del Banco de la República a la Nación, compatible con un manejo monetario que preveía apenas una leve disminución en las reservas internacionales".[15] Esta restricción en el crédito tenía como contrapartida una fuerte baja en el déficit fiscal, la cual se logró mediante la instrumentación de una serie de medidas que permitieron bajar el gasto y aumentar los ingresos,[16] posibilitando una reducción del déficit del SPNF al 4% del PIB en 1985.

Estas medidas repercutieron en forma significativa sobre el proceso de reactivación que se había iniciado en 1984. La contracción de la demanda provocada por el programa de ajuste se manifestó en una progresiva pérdida de dinamismo de las distintas ramas de la industria manufacturera que, en casi todos los casos, registraron en 1985 un crecimiento menor al de años anteriores.

La política anticíclica del gobierno fue objeto de críticas ya que habría respondido a cuestiones coyunturales sin tener en cuenta el más largo plazo. "La debilidad de la política fiscal aplicada en los últimos cuatro años residió en la falta de programación. No había razón válida para estimular el incremento del déficit fiscal en 1982 y 1984, para luego reducirlo súbitamente en 1985. Además, la urgencia para corregir rápidamente el déficit fiscal impidió utilizar los mecanismos más adecuados. Los instrumentos empleados para elevar los ingresos significaron un aumento de los recaudos a cambio de una menor progresividad fiscal (..). La política de gasto público no fue muy diferente. Su reducción no fue el resultado de un proceso encaminado a contraer las actividades menos prioritarias. Por el contrario, fue el producto del

14. El arreglo con el FMI fue un acuerdo *sui generis*, sin stand-by. Además el Banco Mundial le otorgó dos préstamos: Trade Policy and Export Diversification por 300 millones de dólares y Trade and Agricultural Policy por 250 millones de dólares. Ver Finance and Development 1986, p.12.

15. Véase Jorge Sardi (1990), p.17.

16. Más adelante, en el punto correspondiente al análisis del sector público, se darán mayores detalles.

deterioro del salario real de los servidores públicos y de una acción generalizada para posponer los gastos y los pagos. Este esquema no tiene características que permitan que la reducción del gasto perdure por mucho tiempo y más bien genera presiones para que en los períodos siguientes se recuperen las pérdidas sufridas." [17]

Durante 1986-1987, Colombia recuperó la senda del crecimiento del PIB, a una tasa superior al 5% anual. La tasa de desempleo se redujo del 14 al 10% y la tasa de inflación se incrementó un poco; se mantuvo en un nivel entre el 20 y 25% anual. Otro aspecto positivo fue que las exportaciones no tradicionales volvieron a crecer, principalmente las de petróleo (que superó los 1300 millones de dólares en 1987), carbón y manufacturas.

Además, las exportaciones se vieron favorecidas durante 1986 por el fuerte incremento en el precio del café. Esta situación se revirtió en 1987, donde el precio del café se redujo a uno de los niveles más bajos de los diez años anteriores.

Desde el punto de vista de las cuentas públicas, los años 1986-1987 mostraron buenos resultados. El déficit del SPNF fue prácticamente nulo en 1986 y levemente inferior al 2% en 1987. Por el lado de los ingresos, en 1986 se destacaron los excedentes del fondo del café y en 1987 los mayores ingresos del impuesto a la renta, derivados de la reforma tributaria de fines de 1986, y el incremento de los ingresos no tributarios originados, fundamentalmente, en las regalías y transferencias petroleras.

Las políticas monetaria y fiscal contribuyeron a contrarrestar las oscilaciones del sector externo. En 1986 ambas se orientaron a separar la economía interna del auge cafetalero, restringiendo el efecto originado por la abundante afluencia de divisas. En 1987 la estrategia fue la contraria, ya que se utilizó el fondo compensatorio del café para remunerar el producto con un precio que atenuó la caída en el mercado mundial.

El fuerte e inesperado aumento en el precio internacional del café, así como su brusca caída posterior, se hicieron sentir en las cuentas del sector externo. Se pasó de una cuenta corriente positiva en 1986 –480 millones de dólares– a una negativa en 1987 –13 millones de dólares–, motivada, además, por el incremento de las importaciones. El nivel de reservas se mantuvo bastante estable durante estos dos años.

17. Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 1985.

En los años 1988-1989 se desaceleró el crecimiento, presentándose además un leve deterioro de la posición fiscal, acompañada de un aumento de la inflación.[18] Al mismo tiempo, se daba una importante caída en los precios internacionales del café. Ante esta situación el gobierno emprendió un mini ajuste "...consistente en una reducción de la inversión pública ya programada, una disminución en términos reales de 4% en los sueldos de los empleados públicos, un aumento en términos reales de 8% en el precio de la gasolina y, de gran importancia, una ganancia de cuatro puntos en la paridad real del peso".[19]

Las mencionadas medidas se tuvieron que tomar en medio de un cruento enfrentamiento entre el gobierno y los grupos que controlaban el tráfico de estupefacientes. Además, el gobierno debió enfrentar las acciones terroristas de grupos subversivos sobre oleoductos e instalaciones fabriles y públicas. Estos enfrentamientos obligaron a las autoridades a un mayor gasto en la adquisición de los medios necesarios para reprimirlos. Asimismo, la creciente violencia de narcotraficantes y grupos ilegales incidió en la pérdida de fuerza de la demanda interna, la que se perjudicó principalmente por el debilitamiento de la inversión fija y el descenso en el turismo.

A pesar de esta situación el déficit del SPNF se mantuvo estable –en torno a los 2 puntos del PIB– durante 1988 y 1989. Si bien, como se mencionó, fue necesario incrementar ciertos gastos al mismo tiempo pudieron aumentarse los ingresos, tanto los tributarios como los provenientes de transferencias del sector descentralizado.

En esta situación, el incremento de las exportaciones actuó como el principal elemento reactivante de la economía. También, se vio robustecido el proceso de diversificación de las mismas, principalmente hacia los combustibles y minerales. En este rumbo se inscribió la política orientada a mantener un tipo de cambio alto, que incentivó las exportaciones manufactureras no tradicionales.

La política seguida respecto al tipo de cambio, permitió en 1989 obtener un saldo comercial superior a los 500 millones de dólares –prácticamente el doble de 1988–. Esto posibilitó reducir el saldo negativo de la cuenta corriente, pese a la creciente carga –superior al

18. El PIB creció a una tasa del 3.7 y 3.4% en 1988 y 1989 respectivamente, la inflación fue del 28.3 y 26.1%.

19. Véase Jorge Sardi (1990), p.19.

25% de las exportaciones de bienes y servicios– que implica el cumplimiento del servicio de la deuda externa.[20]

2. Sector público

a) Su composición

El sector público colombiano está conformado por el gobierno central, el subsector descentralizado y los gobiernos regionales y locales.

El gobierno central comprende los ministerios, el Congreso Nacional, la Contraloría de la República, los Departamentos Administrativos, la Policía Nacional y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Entre los años 1980 y 1988 el gasto se ubicó en un nivel promedio de 11.44% del PIB, siendo 1980 el año de menor gasto, 10.77% del PIB, y 1984 el año de mayor gasto, 12.30% del PIB.

Los ingresos corrientes del gobierno central están compuestos principalmente por recursos tributarios, cuya evolución dependió del nivel del comercio con el exterior y de las características de las distintas reformas tributarias que se realizaron en los años ochenta.[21] Los ingresos tributarios se mantuvieron en un nivel cercano a los 7.50 puntos del PIB entre los años 1980 y 1984; a partir de 1985 comienzan a crecer a un ritmo superior al del producto, llegando a representar, en los años 1987 y 1988, 9.5 puntos del PIB.

El déficit del gobierno central se elevó entre 1980 y 1984 –creciendo de 2.08 a 4.32% del PIB, para luego disminuir. El año 1987 fue el más bajo de la serie bajo análisis, con un nivel de 0.59 del PIB. (Véase el cuadro 2).

En el subsector descentralizado, las empresas y organismos de la administración descentralizada se pueden dividir –siguiendo a Eduardo Sarmiento– en nueve grandes grupos de acuerdo con su rama de actividad:

i) Empresas de servicio público locales que ofrecen servicios de acueducto y alcantarillado, comunicaciones y energía;

20. Véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1989, p.4.

21. También, debe tenerse en cuenta la reforma tributaria de 1975, ya que afectó los primeros años de la década siguiente.

ii) Agricultura, compuesta por Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto de Mercado Agropecuario y el Instituto de Reforma Agraria;
iii) Comunicaciones: Las empresas de Telecomunicaciones y teléfonos de Bogotá;
iv) Transporte: los Ferrocarriles Nacionales, Puertos de Colombia, Fondo Vial Nacional y el Metro de Medellín;
v) Minas: Empresa Colombiana de Petróleos y Carbones de Colombia;
vi) Bienestar Social: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Nacional de Aprendizaje;
vii) Energía: Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica, Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, Instituto de Inter-conexión Eléctrica, Hidroeléctrica de BETANIA, Corporación del Valle del Cauca y la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá;
viii) Seguridad Social: Instituto de Seguros Sociales, Caja Nacional de Previsión.

Durante los años que van de 1980 a 1988, el nivel de gasto de las empresas estatales y administraciones que conforman el subsector descentralizado, excluido el Fondo Nacional del Café –que por ser una entidad con predominio privado se trata aparte–, ha fluctuado entre un máximo de 18.88% en 1983 y un mínimo de 15.56% en 1980. (Véase el cuadro 4). Los ingresos crecieron en forma constante desde 1980 (13.83% del PIB) a 1984 (16.17% del PIB), para luego mantenerse en un nivel promedio de 15.50% del PIB. Este crecimiento de los ingresos se debió a que a lo largo del período, se siguió una política de ajuste de tarifas de servicios públicos y de precios de las empresas descentralizadas por encima de la inflación.[22] El déficit del subsector descentralizado creció hasta el año 1983, cuando llegó a 3.76% del PIB. A partir de entonces, desciende –con ciertas fluctuaciones– y en el año 1988 se ubica en un nivel equivalente a 1.22% del PIB.

Por último, para tener una visión completa del SPNF colombiano debería agregarse alguna información desagregada sobre los balances fiscales de los departamentos. Pero, "...las cifras no se encuentran disponibles para el período de estudio." "La mayor parte de los ingresos

22. Véase Eduardo Sarmiento, 1990 p.11.

de los departamentos se origina en las transferencias del Gobierno Central, los ingresos propios corresponden al 1.1% del PIB y el superávit fiscal fluctúa alrededor de 0.1%".[23]

Cabe, sin embargo, una referencia particular sobre el Fondo Nacional del Café. El FNC fue creado en 1940 en respuesta al nuevo "Quotas Agreement" de la Organización Internacional del Café. El administrador del Fondo es la Federación Nacional de Productores de Café, quien es responsable de la política cafetera interna y externa. La naturaleza de sus actividades y sus relaciones con el gobierno son fijadas en contratos –entre la Federación y el gobierno–, que tienen diez años de duración.

El objetivo esencial de la política cafetera es la estabilización de los ingresos de los productores cafeteros en niveles consistentes con un precio internacional de equilibrio de el largo plazo. Además, el FNC esta encargado de realizar tareas de asistencia técnica, control de calidad, almacenaje, y desarrollo económico y social en las áreas productoras de café. En el transcurso de su existencia el Fondo ha excedido sus facultades desarrollando intereses en fletes marítimos, azúcar, siderurgia, bancos, seguros, y subsidiando los insumos de los productores de café y el consumo doméstico del café. En diciembre de 1988, durante la administración Barco, se firmó un nuevo contrato por diez años entre el gobierno de Colombia y la administración del FNC. En este contrato, el gobierno introdujo varias modificaciones con el objeto de tener un mayor control fiscal sobre el manejo de los recursos del Fondo y de reencauzar los mismos hacia sus objetivos iniciales. El FNC se nutre, principalmente, de los recargos ad valorem sobre las exportaciones de café y de la cuota de retención. En los años de superávit el Fondo ha actuado como prestamista del gobierno. Los ingresos del FNC fluctuaron fuertemente durante la década de los años ochenta. Así, llegaron a ubicarse en un nivel superior a los 9 puntos del producto en los años 1980 y 1986, y en un nivel inferior a los 3.5 puntos del PIB en el año 1981.[24] Las fluctuaciones en los ingresos se deben a que estos dependen de los precios internacionales del café, los que tuvieron fuertes altibajos durante la década.

---

23. Véase Eduardo Sarmiento, 1990 p .5.

24. Los ingresos corrientes fueron de 9.86% del PIB en 1980 y 9.55% en 1986 y de 3.42% en 1981. En los restantes años, los ingresos oscilaron entre 3.5% y 6% del PIB. (Véase el cuadro 5).

b) Políticas del sector público

A fines de la década de los años setenta y gran parte de la década de los años ochenta, la política de gasto e ingresos del sector público colombiano estuvo determinada por la cambiante situación del sector externo.

Así, a finales de los setenta el sector público redujo sus gastos para contrarrestar en parte los efectos expansivos de la "bonanza" cafetera y del flujo positivo de divisas.[25] Los gastos de inversión (1976-1978) fueron alrededor de 5.5% del PIB, 3 puntos por debajo de los niveles que más tarde se observarían en la década de los años ochenta.

Con respecto a los ingresos tributarios, se produjo una sustitución en las fuentes de los mismos; el aumento de la tributación externa, originado en los ingresos derivados del auge del comercio exterior, coincidió con una caída en el esfuerzo tributario interno. El esfuerzo recaudador de la reforma de 1974-1975 se había visto relajado ante el incremento de los recursos tributarios provenientes del sector externo.

En cambio, durante la crisis de 1980-1983, el gobierno decide, como respuesta a los efectos contractivos de la caída en los precios internacionales del café sobre la actividad interna, elevar los niveles de inversión pública, la que es llevada a un promedio de 8.4% del PIB durante los años 1980-1983. Este incremento condicionará la política futura de gasto del gobierno, ya que, según Jorge Sardi,"...no solamente se aumentó la inversión efectivamente realizada en esos años, sino que se iniciaron una serie de proyectos capital-intensivos y de larga gestación en los sectores de energía eléctrica, transporte vial, hidrocarburos y carbón, que comprometieron cuantiosos recursos para su culminación en años posteriores". Pero, debe resaltarse que entre las inversiones públicas figuraban la exploración y cubicación de yacimientos minerales, a cargo del Ministerio de Minas y Energía, que tuvo importantes efectos en la expansión de las exportaciones de Colombia a partir de 1985.

El incremento en los gastos públicos fue acompañado por una baja en los ingresos tributarios –de 15.9% del PIB en 1978 a un

25. Como ya se explicó, el mayor ingreso de divisas generada por la "bonanza" cafetera fue acompañado por el ingreso de divisas que producía el tráfico ilegal de estupefacientes y por el mayor acceso al crédito externo.

promedio de 13.4% en 1980-1983–, lo que determinó que el déficit fiscal del SPNF alcanzara el 7.6% del PIB en 1983.

Para poder revertir esta crisis fiscal sin precedentes el gobierno realizó en 1983 una reforma tributaria, que contemplaba en el caso del impuesto a la renta la promulgación de una amnistía, la ampliación del régimen de retención en la fuente y la incorporación de un sistema de renta presuntiva sobre los ingresos. A su vez, la reforma modernizaba los impuestos municipales y departamentales y modificaba el impuesto a las ventas al pasarlo del nivel mayorista al minorista, con lo cual quedaba como un impuesto al valor agregado. Si bien la reforma produjo mayores recursos, estos sólo pudieron compensar la caída de los recursos provenientes del comercio exterior. (Véanse los cuadros 6 y 7).

A fines de 1984, en un nuevo intento por mejorar la situación fiscal, el gobierno instrumentó las siguientes medidas: la aplicación de una política de austeridad en el gasto público –con bajas reales en los sueldos de los empleados del sector público–, en los gastos de administración y en el nivel de inversión; la aprobación de un nuevo paquete tributario que posibilitó aumentar la recaudación;[26] una política de incrementos reales de las tarifas de servicios públicos, y la obligación por parte de los agentes económicos de altos ingresos de invertir en títulos de la deuda pública que redituaban una baja tasa de interés. Durante 1985 el sector público colombiano continuo con la política de austeridad en el gasto, llegando a principio de ese año a un acuerdo con el FMI. Las medidas instrumentadas permitieron una mejora en las cuentas fiscales, lo que se reflejó en la disminución del déficit del SPNF al 4% del PIB en 1985.

En el transcurso de 1986, se profundizó el ajuste por el lado de las inversiones públicas, las cuales se redujeron de los casi 9 puntos del producto en 1984 a nivel levemente superior a los 6 puntos entre 1986 y 1989. Asimismo, en 1986 se introdujo una nueva reforma tributaria que permitió incrementar los recursos generados por el impuesto a la renta y además se incrementaron los ingresos no tributarios originados en las regalías y transferencias petroleras.

Esta combinación de menores gastos y mayores recursos le permitió al sector público colombiano salir de la crisis fiscal. En 1986

26. Se estableció un impuesto a las importaciones y se extendió el impuesto al valor agregado a algunos bienes de consumo popular que se encontraban exentos.

el déficit fiscal del SPNF se ubicó en su nivel más bajo, 0.30 del PIB, para luego subir y mantenerse entre 1987 y 1989 en alrededor de 2% del PIB.

En 1988 se aceleró la inflación, por lo que se decidió realizar un nuevo ajuste en las cuentas fiscales. Pero, los gastos corrientes no pudieron ser disminuidos, debido a la necesidad de atender mayores erogaciones en defensa y seguridad, para el ya comentado combate al narcotráfico y a los grupos subversivos, y al incremento de los intereses de la deuda externa. Los desembolsos de esta última se vieron incrementados por la mayor tasa de interés y la devaluación. La escasa flexibilidad de este tipo de egresos obligó a una contención en términos reales de los gastos de inversión y a una nueva baja en los ingresos reales de los empleados públicos.

Por el lado de los ingresos corrientes, la ampliación de los ingresos reales, en especial de los del sector descentralizado, contrarrestaron la baja que sufrieron los del Fondo Nacional del Café. En cuanto a los tributarios, la recaudación de los gravámenes directos mejoró levemente, por el mayor rendimiento del impuesto sobre la renta y de los reintegros efectuados por la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), y la recaudación de los impuestos indirectos se vio afectada por el estancamiento de las importaciones.

c) Algunas características del sistema tributario

Si se hace una primera división de los recursos entre los generados por la actividad interna y los que provienen del comercio exterior, se puede observar a comienzo de los ochenta, que mientras los primeros descendían los segundos aumentaban tanto en términos del producto como en su participación en el total de ingresos tributarios. (Véase el cuadro 8). Esto se debía al auge que había tenido el sector externo, con un fuerte incremento en las importaciones, y a la menor presión ejercida en el orden local por el organismo recaudador.

Con las reformas tributarias realizadas desde 1982 en adelante se logra incrementar y mantener estable en términos del producto el nivel de recaudación sobre la actividad interna. Aunque, la mejora a partir de 1986 en la situación externa, producida por el aumento de las exportaciones y los acuerdos con el FMI y los acreedores, hizo que los recursos sobre el comercio exterior se incrementaran en un porcentaje mayor. Esto determinó que, para finales de la década de los años ochenta, la proporción de los recursos provenientes del comercio

exterior en el total de la recaudación creciera, recuperando y aún superando el porcentaje de los primeros años de la década.

Desde otro punto de vista, el sistema tributario colombiano ha mantenido una relativa alta dependencia de la tributación directa. "La participación porcentual de los impuestos directos sobre los ingresos tributarios que hasta el año 1976 representaba más del 40%, desciende en el año 1982 a 26.72%. Luego, a partir de 1983, se experimenta una reactivación por espacio de dos años, para finalmente descender en los últimos cuatro, aunque de manera menos acentuada, ya que la participación se sitúa por encima del 34%."[27] El impuesto sobre la renta, introducido en los años treinta, y el impuesto al patrimonio son la base de la tributación directa. En los años ochenta, no obstante la crisis económica, la tributación directa mantuvo un comportamiento más o menos estable (salvo los años 81 y 82, fue siempre superior 3% del PIB). El crecimiento de los impuestos directos ha sido significativo en los años siguientes a las reformas tributarias, como consecuencia de la mayor presión ejercida.

La **tributación interna** se vio fortalecida con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA), y con el fortalecimiento de la tributación municipal, originadas en los esfuerzos de descentralización política y administrativa.

El **impuesto sobre las ventas** –que en reformas sucesivas fue transformándose en un impuesto al valor agregado–, es el más importante de los indirectos dentro de la estructura impositiva nacional. Su recaudación fue de alrededor de 2% del PIB hasta 1984, cuando comenzó a crecer pasando a 3% a partir de 1987. Su participación en el total de la recaudación, fue del 29.19% en 1988, la más alta de la serie bajo análisis.

El **impuesto de Timbre** es otro impuesto indirecto a nivel nacional, pero tiene una reducida recaudación,entre 0.30 y 0.37% del PIB en los años 1978-1986, para reducirse a 0.19 y 0.16 en 1987 y 1986 respectivamente, debido a la eliminación del impuesto de timbre en un gran número de actuaciones.

El **impuesto a la gasolina** ha tenido una recaudación regular, fluctuando la misma, durante los años ochenta, entre 0.67 y 0.91 del PIB. Su participación en el total de recursos tributarios creció desde

27. Ver informe de la Dirección de Impuestos Nacionales, "Ingresos Tributarios: 1970-1988", p.18.

mediados de la década de los años setenta hasta 1981, año en que llegó al 11.67% del total. A partir de entonces, su participación disminuye gradualmente.

Los **impuestos indirectos de comercio exterior**, básicamente están formados por los impuestos de aduanas y recargos, cif a las importaciones y ad-valorem al café.

Los **impuestos de aduana y recargos** han tenido una recaudación que osciló entre 1.05 y 1.47% del PIB, registrando su recaudación más baja en 1984. El nivel de recursos generado por este impuesto dependió de la política externa seguida y de las mayores o menores restricciones a las importaciones.

Los **impuestos cif a las importaciones** incluyen tasas del 2 y 8% a las importaciones. A partir de 1986 se unifican estas tasas en una del 18%. Su recaudación crece de alrededor de 0.12% del PIB a comienzos de la década de los años ochenta a 1.46 del PIB en 1988.

En el caso del **impuesto ad-valorem de las exportaciones del café**, el esquema tributario existente nutre, principalmente, al Fondo Nacional del Café. Otra parte de los recursos provenientes de las exportaciones del café se destina a financiar obras de beneficio común en las zonas cafeteras a través de las llamados Comités Departamentales, adscritos a la Federación Nacional de Cafeteros.

Antes de finalizar, debe mencionarse que hasta 1983 la cuenta especial de cambios formó parte de los impuestos indirectos.[28] A partir del año 1984 se suprimió creándose los fondos de inversiones públicas y de estabilización cambiaria. Entre los años 1980 y 1982, la recaudación fue superior a los 2.50 puntos del PIB y en 1983 descendió a 1.99 del PIB.

d) Sistema de asignación de los recursos

En el sistema colombiano una parte importante de los recursos tiene una asignación preestablecida. Esta práctica de asignar a los recursos un destino específico es producto, principalmente, en los años de las dos últimas décadas. Mientras que en 1970 el 26% de los ingresos de todos los niveles de gobierno tenía asignación específica, en 1984 esta figura creció al 44% para luego descender y mantenerse en alrededor

28. En el informe de Eduardo Sarmiento se considera ingreso del sector cuasi-fiscal.

de 38%. Si además se consideran los ingresos provenientes de las utilidades de las empresas públicas después del pago de impuestos y los impuestos a la nómina salarial, los ingresos con asignación específica alcanzan el 55% del total de ingresos del sector público.[29]

Algunas de las principales transferencias con destino preasignado, son las siguientes:

Situado fiscal: En 1971 se establece que una parte de los ingresos corrientes ordinarios –aquellos que no tenían ya una asignación establecida– debía distribuirse, según bases predeterminadas, entre los departamentos, los territorios nacionales y el distrito especial de Bogotá.[30] También se establecía que estos fondos debía ser destinados a sostener los costos de la educación primaria y a financiar al sector salud.

Impuesto a las ventas: Desde 1971 hasta 1986 el 30% de la recaudación de este impuesto se destinó a los municipios. A partir de 1986 se estableció que en forma gradual, en un plazo de seis años, la participación de los municipios en el total de la recaudación del IVA debería aumentarse hasta el 50%. Asimismo, se instituyó que una serie de actividades[31] tendrían que ser financiadas por este componente de la cesión del IVA. Anteriormente, estas actividades eran realizadas por el nivel nacional de gobierno.

Fondo de los combustibles: Se destina al mantenimiento y construcción de rutas y caminos. Se distribuye de la siguiente forma: 75% para el Fondo Nacional de Vialidad, 10% para el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, 10% para Ferrocarriles Nacionales de Colombia y 5% para la Corporación Financiera de Transporte. Se nutre del impuesto al consumo de combustible.

29. Véase World Bank (1991).

30. Esta parte debía ser del 13, 14 y 15% en 1973, 1974 y 1975, respectivamente. Luego debía crecer en 2% por año hasta un máximo de 25%, previéndose que los recursos ordinarios crecerían, al menos, 15% por año. Este 2% de incremento nunca fue formalmente instrumentado y la proporción a transferir se mantuvo en alrededor del 15% desde 1975.

31. Entre estas actividades figuraban: la construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados; construcción y conservación de caminos vecinales; construcción y mantenimiento de la planta física y dotación de planteles educativos oficiales de primario y secundario y de la salud, y extensión de la red de electrificación en las zonas urbanas y rurales.

PROEXPO: Su objetivo es producir incentivos para las exportaciones. Sus recursos provienen del impuesto al valor cif a las importaciones. La tasa total de este impuesto es el 18% y a PROEXPO le corresponde el 6%.

Fondo Nacional del Café: Como fue mencionado, su objetivo esencial es asegurar la estabilidad en los ingresos de los productores de café. Sus ingresos se generan en un impuesto ad-valorem (4.5%) a las exportaciones de café.

3. Reformas tributarias

a) Introducción

El sistema tributario colombiano ha sufrido en los años de las últimas dos décadas varias e importantes reformas. En algunos casos las modificaciones introducidas se correspondían con políticas de largo plazo y en otros respondían a necesidades coyunturales de mayores recursos. Algunos impuestos fueron siendo modificados gradualmente, pero siguiendo una línea determinada –por ejemplo el impuesto a las ventas y su progresiva transformación en un impuesto al valor agregado. En cambio, en otros impuestos –como en el caso de los impuestos a la renta– las distintas reformas no siempre mantuvieron la misma dirección.

La reforma de 1974 significó un cambió con la concepción que orientaba el régimen entonces vigente, que databa de 1960. Ese régimen adhería a doctrinas que asignaban un papel fundamental a la inversión privada en el proceso de desarrollo económico y, por lo tanto, consideraba que los incentivos tributarios constituían un instrumento poderoso para incrementar los niveles de inversión. En cambio la reforma de 1974 se orientó más bien por principios de equidad y de recaudación.

A finales de 1982 el gobierno de Betancur, de filiación contraria al que había realizado la reforma de 1974, decretó la Emergencia Económica y a través de ella expidió una serie de decretos de reforma tributaria. Debido a este procedimiento, la Corte Suprema los declaró inaplicables en su mayor parte, con lo que el gobierno se vio obligado

a presentarlos a consideración del Congreso. El resultado fueron las leyes 9 y 14 de 1983, las que constituyeron en definitiva la reforma tributaria.

Si bien la reforma de 1983 por un lado mantuvo la línea establecida por la reforma de 1974, al ampliar los regímenes de presunción y retención tributaria, por otro se diferenció al reducir numerosas tasas impositivas que aquella había aumentado. La reforma de 1983 modificó y actualizó los sistemas tributarios de departamentos y municipalidades.

Por último, la reforma de 1986, continuando la línea de la de 1983, tendió a simplificar el sistema, ampliar las retenciones y anticipos y, además, mantuvo las tasas nominales relativamente bajas. En esta reforma se hizo hincapié en mejorar la capacidad de control de la Dirección General de Impuestos Nacionales, así como en facilitar los trámites que debían realizar los contribuyentes.

b) Reforma de 1975

En la reforma de 1974-1975 se modificaron los impuestos directos y el impuesto a las ventas. En cuanto a los impuestos directos, se incrementaron sus tasas y la progresividad en los mismos. También, se eliminaron una serie de incentivos y exenciones, se gravaron las ganancias de capital en la venta de activos fijos, se redujeron los descuentos por donaciones, se unificaron los gravámenes a los distintos tipos de empresas, y se les impuso a las empresas industriales y comerciales estatales la obligación de pagar el impuesto sobre la renta.

La reforma no afectó a ninguna renta generada por el trabajo en relación de dependencia que hasta ese momento estuviera exenta. En cambio, eliminó la mayor parte de los beneficios a rentas de capital o mixtas o por inversiones específicas y convirtió las restantes en descuentos tributarios. De esta forma, se eliminó la exención de los rendimientos de nuevos papeles de deuda pública o emitidos por entidades estatales o semiestatales y se gravó parcialmente el rendimiento de las cuentas corrientes o de ahorro en el sistema de valor constante. Estas modificaciones "...se inscribieron en el marco de una reforma financiera que buscó el desarrollo del mercado de capitales permitiendo la competencia en la captación de ahorros por parte de todos los intermediarios financieros, a los que simultáneamente se

limitó y encareció el acceso a recursos monetarios del emisor".[32]

Una innovación importante de la reforma de 1974 consistió en establecer un régimen de presunción universal de renta mínima en relación con el valor del patrimonio neto. Originalmente se había establecido que se presumiría que ningún contribuyente obtendría una renta ordinaria gravable inferior al 8% de su patrimonio neto, salvo que pudiera demostrar que habían ocurrido hechos de fuerza mayor, que no podía prever ni controlar. Luego, en las negociaciones políticas se introdujeron algunas modificaciones y exenciones.

Las modificaciones realizadas por la reforma provocaron un importante aumento en la recaudación de los impuestos directos. En el año siguiente, la misma superó el 4% del PIB. Pero luego surgieron presiones que condujeron a las contrarreformas de 1977 y 1979,[33] las que aumentaron las exenciones. Por otro lado, se fueron relajando los controles administrativos y, a la vez, se fue generando un estado de rebeldía entre los contribuyentes ante las altas tasas, con lo cual la recaudación fue paulatinamente disminuyendo. En el año 1982 la recaudación había caído hasta llegar a ser el equivalente a 2.7% del PIB.

Con la reforma de 1975, el impuesto a las ventas se fue aproximando a un impuesto al valor agregado al permitirse descontar todos los impuestos pagados en cualquier compra de la empresa, con excepción de los bienes de capital, y al establecerse un sistema de devolución para los exportadores. También la reforma elevó las tasas y aumentó la dispersión, con el fin de disminuir su regresividad. Las nuevas tasas quedaron entre 6 y 35%. Asimismo, reclasificó los productos en los distintos niveles tarifarios según los últimos datos de la composición del gasto por estratos del ingreso e incluyó en la base del impuesto una serie de servicios de fácil control, tales como los teléfonos y telecomunicaciones, seguros, pasajes aéreos, clubes sociales, revelado y copias fotográficas y otros.

La tributación del impuesto a las ventas pasó de 1.2% del PIB a cerca de 2% en 1975 y años posteriores.

32. Véase Guillermo Perry R. y Mauricio Cárdenas S., 1986 p. 24.
33. Véase Guillermo Perry R. y Mauricio Cárdenas S., 1986 p. 41.

c) *Reforma de 1982 y 1983*

Esta reforma, en un contexto de emergencia económica, tendió a buscar un incremento de los ingresos tributarios por medio de la ampliación de la base tributaria. Para tal efecto, se redujeron numerosas tasas, cuyo alto nivel había estimulado la evasión y la elusión.

Las autoridades económicas consideraban que la reducción de numerosas tasas impositivas permitiría que una gran cantidad de personas y entidades normalizaran sus relaciones con el Estado, estimulando, a la vez, el aumento de la recaudación.[34] El punto de partida de estas medidas fue la amnistía tributaria dictada en 1982. Al mismo tiempo, se desarrollaron numerosos sistemas para reducir los canales de evasión y ampliar los mecanismos de control tributario por medio de la **retención** tributaria y **presunción** de renta e ingresos.

La reforma se orientó, adicionalmente, a impulsar el desarrollo de algunos sectores líderes de la economía del país, tales como la construcción y la agricultura, por medio del establecimiento de estímulos y exenciones. Igualmente, eliminó algunas situaciones discriminatorias, como ser la llamada doble imposición. La reforma redujo las tasas en las escalas de los impuestos a la renta y al patrimonio. En el caso de rentas, la mínima se disminuyó de 10.17 a 5 y la máxima de 52.36 a 45.84. A la vez, los montos mínimos para declarar fueron elevados, posibilitando concentrar el control sobre un menor número de declaraciones.

Como una forma de lograr ampliar la base tributaria se modificaron los regímenes de retención y presunción. En el primero se extendió al control de los rendimientos financieros y a los pagos por servicios no profesionales. Se pretendía, de este modo, extender la tributación a una cantidad de actividades cuyas transacciones e inversiones se habían situado, en forma creciente, por fuera de la base tributaria.

En la que se refiere al régimen de presunción, la reforma determinó que el Estado debía presumir que la renta líquida de los contribuyentes no podría ser menor al 7% de su patrimonio líquido, o al 2% de sus ingresos netos. El contribuyente debía calcular estas dos rentas presuntivas y su renta líquida y pagar sus impuestos sobre la más alta de ellas.

34. Véase Revista del Banco de la República 1983, Notas Editoriales.

En el caso de la tributación de sociedades, se crearon mecanismos que permitieron atenuar significativamente la doble tributación. En este caso se amplió considerablemente el descuento por dividendos recibidos por accionistas de sociedades anónimas abiertas (hasta un 34% de los dividendos recibidos) con el objeto, precisamente, de disminuir la doble tributación en estos casos y estimular la apertura de las sociedades anónimas. También se generaron otros incentivos para la capitalización de las empresas y la apertura de las sociedades ; la tasa única de las sociedades anónimas bajó de 20 a 18%.[35]

En el impuesto a las ventas, la reforma redujo la tasa cobrada sobre las ventas de vehículos automotores –del 35 al 25 en los de menor cilindraje–y eliminó el impuesto sobre las viviendas populares. Estas dos medidas formaban parte de la estrategia de reactivación económica.

Además, la reforma de 1983 dio facultades al gobierno para extender el cubrimiento del impuesto hasta el nivel de venta minorista,[36] consolidando con estos cambios su carácter de impuesto al valor agregado. Las tasas fueron parcialmente unificadas al agruparse en una tasa del 10% a los bienes que antes se encontraban gravados al 6 y al 15%.

Asimismo, por un lado se exceptuaron del impuesto algunos materiales de construcción que se encontraban gravados al 6% (cemento, concreto, ladrillo, tejas de asbesto y de barro) y por otro se incluyeron algunos nuevos servicios en la base del impuesto (mantenimiento, hoteles, arrendamientos de bienes muebles y servicios de computación). Posteriormente, en el año 1984, se eliminaron un importante número de excepciones del impuesto, en particular las relacionadas con las ventas de gaseosas, de algunas materias primas y de maquinaria y equipo agrícola y de transporte.

35. Otros estímulos creados por la reforma fueron los siguientes:
- se declaró a los fondos ganaderos exentos del impuesto a la renta;
- las empresas industriales y comerciales del Estado, cuya finalidad exclusiva fuera la financiación de energía y educación, dejaron de ser contribuyentes del im puesto de renta y complementarios;
- se disminuyeron las tasas promedio de tributación de numerosas inversiones en el sector agrícola.

36. La extensión del impuesto a las ventas al nivel minorista había tenido algunas objeciones por su mayor complejidad administrativa y posible efecto regresivo. "...cabe anotar que el impuesto a las ventas se aproxima hoy en día en Colombia a un impuesto sobre el valor agregado a nivel manufacturero, de importación y de algunas actividades comerciales; su extensión

La recaudación de este impuesto subió de 2.1% del PIB en 1983 a 2.3% en 1984 y a 2.7% en 1985. Este último fue el primer año de aplicación completa del IVA.

La reforma también alteró los impuestos departamentales y municipales. En los años anteriores a la reforma de 1982 habían ido perdiendo importancia, dentro del total de recursos de departamentos y municipios, los ingresos tributarios locales incrementándose considerablemente el peso de los aportes de la Nación. La competencia entre las autoridades locales por atraer contribuyentes, a través de la baja de las tasas, era una de las causas de la caída de los recursos tributarios locales. Por ello se decidió realizar una modificación importante en la estructura impositiva de estos niveles del sector público.

Las principales medidas que se dispusieron fueron las siguientes:

– **gravamen a los vehículos automotores**: por un lado se modificó el impuesto sobre circulación y tránsito de vehículos particulares, unificándose en todos los municipios la base y las tarifas cobradas, para evitar la competencia entre municipios. Por otro lado, se le da una estructura progresiva al impuesto de timbre nacional,cediéndose esta renta a los departamentos.

– **impuestos de licores y cigarrillos**: la reforma se orientó a lograr una homogeneización del impuesto sobre el consumo de licores –principal rubro de ingresos tributarios locales– entre los diferentes departamentos y a dotar a estos tributos de bases que le permitan ajustarse al ritmo de la inflación. En el impuesto a los cigarrillos, se eliminaron ciertos gravámenes específicos para homogeneizar el tratamiento tributario de los distintos tipos de cigarrillos.

– **impuesto predial**: la reforma buscó aproximar las valuaciones catastrales al verdadero valor comercial de los inmuebles. Se determinó que las autoridades catastrales tendrían la obligación de reformar los catastros o actualizarlos cada cinco años. Además, se diseñó un sistema de ajuste automático de los avalúos, que tenía en cuenta el índice de precios de la tierra.

---

generalizada al comercio enfrentaría serios problemas administrativos y de control de la evasión, especialmente si se desea conservar las tarifas diferenciadas, que reducen su efecto regresivo." Véase José Antonio Ocampo Gaviria y Guillermo Perry Rubio, (1983) p.227.

- **impuesto de industria y comercio**: se unificó el tratamiento tributario de este impuesto en todos los municipios.
- **impuesto a la gasolina y subsidio**: desde la década de los años sesenta los departamentos recibían un impuesto de suma fija por galón de gasolina y, además, un subsidio adicional,también de suma fija por galón, a cargo de ECOPETROL. Debido a la inflación, la suma fija había pasado a representar una proporción mínima del precio (0.6 y 0.9‰ respectivamente). En la reforma se estableció un cambio moderado en la participación departamental en los gravámenes a la gasolina y que, a partir de 1984, se pasaría a un impuesto de cuantías fijadas sobre el precio de la gasolina (1‰ desde 1984 y 2‰ a partir de 1986 para el impuesto y 1.8‰ para el subsidio desde 1984).

d) Reforma de 1986

La reforma de 1986 fue definida como pragmática, ya que con la misma se pasó del criterio fiscalista y redistributivo de los años sesenta a un esquema más simple, basado en retenciones y anticipos, con tasas nominales relativamente bajas.

En este sentido, se realizaron modificaciones de fondo en la estructura misma del **impuesto a la renta**. La reforma extendió, aún más, el régimen de anticipos y retenciones, eliminó una serie de exenciones y descuentos tributarios,[37] unificó el régimen para personas jurídicas, redujo sustancialmente las tarifas nominales y simplificó, en forma considerable, los procedimientos de declaración y de cobro.

La reforma eliminó por completo la doble tributación al suprimir la tributación de las utilidades en cabeza de las personas naturales. Asimismo, buscó favorecer la capitalización de las empresas suprimiendo,

37. La reforma eliminó los siguientes privilegios: a) todo tipo de rentas exentas, tanto aquellas que beneficiaban a todos los asalariados (prestaciones sociales legales) como a un número diverso de beneficiarios especiales (los altos funcionarios del Estado, el personal militar y de policía, etc); b) los beneficios tributarios concedidos a ciertas actividades económicas (reforestación, ganadería, etc); c) los descuentos tributarios personales y especiales por personas a cargo, por pago del impuesto predial y por la retención en la fuente sobre salarios; y e) las deducciones por interés y corrección monetaria en compra de vivienda, por reparaciones locativas y por pagos de cuotas a la seguridad social.

por un período de diez años, la deducibilidad del componente inflacionario de los intereses. De esta manera se aproximaba significativamente el costo del endeudamiento y el costo de la emisión de acciones. Además, el Congreso le concedió facultades al Gobierno para establecer el ajuste global por inflación de los estados financieros de los contribuyentes y permitir el cálculo de las cuotas anuales de depreciación con base en activos reavaluados, facultades que el gobierno utilizó a partir de finales de 1988.

En términos de recaudación, los resultados de la reforma de 1986, fueron medianamente aceptables. Sin tener en cuenta la amnistía de 1987, la recaudación del impuesto sobre las rentas fue ligeramente superior a las de 1985-1986, llegando a 3.4% del PIB en 1987 y 3.6% en 1988. La disminución de la presión fiscal sobre las empresas, sus accionistas y los contribuyentes de altos ingresos fue compensada con la eliminación de exenciones y descuentos y con la ampliación de los sistemas de retenciones y anticipos.

La reforma de 1986 sobre el impuesto a las rentas tuvo en su momento una serie de críticas tanto en su concepción como en sus resultados. "La reforma a la dimensión sustantiva del impuesto expedida en 1986 llevaba la impronta de la moda tributaria internacional. En particular, la Ley 75 pretendió ser espejo de la reforma del impuesto sobre la renta aprobada por el Congreso de los Estados Unidos. Esa moda de mediados de los ochenta, que hoy comienza a ser cuestionada, especialmente por parte de los autores y gobiernos europeos, consistía en rescatar la neutralidad y en simplificar la administración del impuesto sin erosionar los recaudos ni menoscabar el efecto redistributivo del mismo. La legislación de de 1986, impulsada por una presión del Ejecutivo que se hizo finalmente irresistible, acogió la moda de la simplificación sin salvar sus virtudes de equidad y neutralidad. Bien por el contrario, puede decirse con fundamento que la reforma colombiana obedeció primordialmente a una política de estímulos y secundariamente a una política de simplificación. La eliminación de la doble tributación, la reducción de la tarifa para las sociedades de capital y la disminución sustancial de las tarifas marginales aplicables a las personas de más altos ingresos constituyeron los ejes de esta política de acentuación de los privilegios fiscales otorgados al capital ...Siguió pues Colombia, en 1986, el camino ya bastante avanzado aunque no irreversible, de incapacidad en el control, estímulos fiscales de dudoso resultado para el crecimiento económico y proporcionalidad o

regresividad en el tributo sobre la renta, elemento principalísimo de la estructura impositiva del país.[38]

La reforma de 1986 otorgaba facultades para realizar modificaciones administrativas y de procedimientos en la Dirección General de Impuestos Nacionales (DGIN). El objetivo era simplificar al máximo los trámites que deben realizar los contribuyentes y avanzar en materia de control de la evasión.[39] De esta manera se quería producir un cambio de 180% en la relación estado-contribuyente, de tal forma que para aquellos que cumplieran con sus obligaciones tributarias se vieran simplificados y facilitados significativamente sus trámites, a la vez, que la administración se dedicaría a sus verdaderas funciones, la fiscalización y el cobro.

Entre las principales medidas dispuestas estaban:

– trasladar la tarea de recaudación y de recibir las declaraciones juradas (DD.JJ.) a la red bancaria. De esta forma se liberaba el 60% de la capacidad administrativa de la DGIN, para destinarla a tareas de control y se facilitaban los pagos y presentaciones a los contribuyentes;

– se simplificaron los formularios de las DDJJ, eliminándose gran cantidad de ítemes formales, así como anexos y pruebas. El contribuyente conservó la obligación de mantener los soportes contables a disposición de la administración tributaria para su verificación;

– se estableció que a partir de 1989 los bancos, los notarios, las cámaras de comercio, las bolsas de valores y los comisionistas de bolsa, deberían enviar información sobre los movimientos y operaciones realizadas a partir de cierta cuantía.

– en lo que se relaciona con el IVA, se impuso la obligación de expedir facturas o documentos equivalentes y guardar copia de la misma;

– se eliminó el documento de "salvo y paz"[40] y en 1987 se redujeron sustancialmente la mayoría de las sanciones existentes y se estableció un sistema de disminución de las mismas en caso que el contribuyente corrigiera su conducta;

38. Véase Fernando Rojas, 1988, p.40.

39. Sobre el grado de evasión en la economía colombiana y los problemas en la administración tributaria en ese momento; véase Fernando Rojas (1988).

40. En Colombia como la evasión era alta se había establecido que para realizar ciertos

– la reforma estableció que en 1988 se debían dictar las normas que posibilitaran bajar la tasa de 51% que soportaban las sucursales de sociedades extranjeras y los socios o accionistas extranjeros. La tasa debía reducirse gradualmente a un nivel que, sin afectar sustancialmente la recaudación, se situara en términos de competencia con países similares a Colombia, pero con cargas impositivas inferiores.

– finalmente, se debía realizar las modificaciones necesarias para desligar los efectos de la inflación en la determinación del impuesto a la renta.

Las modificaciones administrativas detalladas tuvieron algunas críticas, ya que se consideraba que no resolvían los verdaderos problemas de la administración tributaria en Colombia y, en cambio, continuaban "...con el espejismo de la administración por ley".[41]

En cuanto al sector externo, en 1985 se habían gravado todas las importaciones con una sobretasa del 8%. En la reforma de 1986 se unificaron las sobretasas a las importaciones; se sustituyó la sobretasa del 8%, una del 2% que venía de antes, más otras que iban directamente a algunas entidades oficiales, por una sobretasa del 18% sobre el valor cif de aplicación general. La nueva sobretasa se descompuso de la siguiente forma: 10.4% a la Nación, 6% a PROEXPO, 0.8% a IFI y 0.8% a la caja agraria. La recaudación por la sobretasa a las importaciones creció de 0.07 del PIB en 1984 a 146% en 1989, para caer en 1989 a 0.81%. La suma de Aduanas y recargos más cif a las importaciones se incrementó de 1.12% del PIB en 1984 a 2.76 y 1.89% en 1988 y 1989 respectivamente. Si a lo anterior se le agrega lo recaudado por concepto del impuesto a las ventas en las administraciones de Aduanas, el aumento es aún mayor; de 1.19% del PIB en 1984 se pasó a 3.86% en 1988.

e) Ajuste por inflación

La experiencia colombiana en ajustes por inflación es relativamente corta. Apenas en 1974 se introdujeron los primeros ajustes por inflación

trámites comerciales y civiles era necesario contar con un documento de "*paz y salvo*", el que teóricamente garantizaba que los contribuyentes morosos tuvieran que ponerse al día. Su resultado no fue el esperado ya que funcionaba un mercado negro de "*paz y salvo*" en las propias puertas de las administraciones de impuestos. Véase la Revista *Economía Colombiana* de la Contraloría General de la República (1988).

41. Véase Fernando Rojas, Revista *Economía Colombiana* (abril 1988) p. 41.

en el sistema tributario, lo cual estaba relacionado con la baja tasa de inflación que había registrado Colombia en los años anteriores. Hasta los primeros años de la década del setenta, la tasa de inflación no llegaba al 10% anual promedio y recién hacia mediados de 1974 comenzó a elevarse a un equivalente anual superior al 25%. Con la reforma de 1974 se introdujo un ajuste parcial, limitado al 8% anual, para la determinación del impuesto a las ganancias de capital. Dicho ajuste luego se extendió a toda cifra expresada en pesos en cualquiera de los tributos nacionales. La limitación al 8% se debió a la creencia de que sería fácil volver a los niveles a los niveles anteriores de inflación. Además la misión Musgrave había desaconsejado en 1970 la introducción de cualquier ajuste por inflación, ya que consideraba que era una forma de incorporar la inflación a la economía y, por lo tanto, desalentar la lucha contra la misma.

Por otra parte, en la reforma de 1974 y en reglamentaciones posteriores se autorizó la utilización de sistemas acelerados de depreciación, con plazos muy inferiores a la vida útil de los activos, como una forma de compensación a la falta de indización en el valor de los activos.

Los años posteriores a 1974 continuaron siendo de inflación relativamente alta, por lo cual se fue subiendo, paulatinamente, el ajuste de las cantidades nominales. En 1977 la tasa de ajuste fue aumentada al 14%, en 1978 la misma fue puesta al 60% de las tasa real de inflación y en 1979 la indización se llevó al 100% de la efectivamente realizada.

Un modelo similar fue seguido para incrementar la tasa de ajuste opcional en el impuesto a las ganancias de capital. Recién en 1983, sólo las ganancias reales de capital quedaron como hecho imponible.

En la reforma de 1986 se extiende la indización a los ingresos y gastos por intereses. El componente inflacionario de los intereses fue excluido de la base imponible. En cambio no se extendió la indización al descuento por depreciaciones ni al costo de bienes vendidos del inventario. Se mantuvo como sustituto ad hoc la depreciación acelerada y el último entrado primero salido (LIFO) para el inventario.

En 1988, Colombia, después de varios años de continuas reformas, comenzó a dar pasos concretos hacia un sistema global de ajuste por inflación. A fines de ese año, se determinó una transición de dos etapas. Durante la primera etapa Colombia continuaría confiando en un modelo ad hoc para compensar el efecto de la inflación en la medición del ingreso de los negocios y el capital. En la segunda etapa, se facultaba al Gobierno a dar los pasos necesarios para establecer un sistema global de ajuste por inflación.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de la República, 1983, "La Reforma Tributaria", en *Revista del Banco de la República*, Vol.LVI, junio, Bogotá.

CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, varios números.

Dirección de Impuestos Nacionales, 1989, *Ingresos tributarios 1970-1988*, DIN, Subdirección de Estudios Tributarios, Bogotá.

FEDESARROLLO "Un Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria", en *Debates de Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, No.4.

Fino, G.,1988, "Administración Tributaria y Control Fiscal", en *Economía Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, No. 204, abril, Bogotá.

Mc Lure, C., 1989, "Tax Reform in an Inflationary Environment. The Case of Colombia", en *World Tax Reform*, Boskin, M. y Mc. Lure, C. (eds)..

Ocampo Gaviria, J. y Perry Rubio. G., 1983, "La Reforma Fiscal, 1982-1983", en *Coyuntura Económica*, Vol.XII, No.1, FEDESARROLLO, marzo, Bogotá.

Pardo Ramírez, S. y Ramírez Acuña, L., 1988, "La reforma Procedimental al Sistema Tributario", en *Economía Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, No.204, abril, Bogotá.

Perry Rubio G. y Cárdenas, M., 1986, Diez Años de Reformas Tributarias en Colombia, FEDESARROLLO, Bogotá.

Rojas, F., 1988, "La Reforma de 1986-1987", en *Economía Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, No.204, abril, Bogotá.

Sardi, J., 1990, *Lecciones de la Política Fiscal Colombiana*, CEPAL CLA/90/1010, abril.

Sarmiento, E., 1990, *La Política Fiscal en Colombia*, octubre, Bogotá.

Schloss, M. y Thomas, V., 1986, "Adjustment with growth: Colombia's experience", en *Finance and Development*, Vol.23, diciembre.

World Bank, 1989, Colombia: *Decentralizing Revenues and the Provision of Services. A Review of Recent Experience*, WorldBank.

World Bank, 1989, *Colombia: Country Economic Memorandum: Productivity Growth and Sustained Economic Development*, World Bank, agosto.

World Bank, 1991, *Colombia: Public Sector Expenditure Review*, World Bank.

Cuadro 1
COLOMBIA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989a
						Indices (1980=100)						
PIB a precios de mercado	n.d.	95.9	100.0	102.3	103.3	105.3	109.3	113.4	121.2	128.0	132.8	137.4
Ingreso nacional bruto	n.d.	95.8	100.0	100.3	100.1	101.6	104.9	108.0	118.9	121.9	127.4	130.4
PIB por habitante	n.d.	98.0	100.0	100.1	99.0	98.8	100.4	102.1	107.0	110.7	112.6	114.2
Inversión bruta fija	n.d.	n.d.	100.0	106.3	109.2	108.7	107.1	106.2	114.8	115.3	125.8	124.0
Tipo de cambio real efectivo	103.1	99.3	100.0	92.1	83.5	82.9	87.6	98.6	126.2	141.2	142.7	142.0
Evolución precios del caféb	n.d.	n.d.	100.0	83.3	91.0	85.9	74.4	94.9	125.0	73.1	87.8	69.9
						Porcentajes						
Inversión interna bruta	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	21.6	20.7	18.8	16.4	16.0	16.1	17.5	15.1
Déficit del sector públi/PIB	n.d.	n.d.	n.d.	0.5	4.1	3.5	4.2	5.4	3.1	1.2	2.2	2.4
Dinero(M1)/PIB						13.4	13.1	13.2	12.5	11.9	9.0	8.5
Tasa de desocupaciónc	8.8	8.8	9.6	8.2	9.2	11.8	13.5	13.9	13.5	11.8	11.3	9.7
						Tasas de crecimiento						
Producto interno bruto	8.5	5.3	4.3	2.3	1.0	1.9	3.8	3.8	6.9	5.6	3.7	3.4
PIB por habitante	6.2	3.0	2.1	0.1	-1.1	-0.2	1.7	1.7	4.8	3.5	1.7	1.4
Ingreso nacional bruto	7.4	3.2	4.4	0.3	-0.2	1.5	3.3	2.9	10.2	2.5	4.5	2.3
Precios al consumidor diciembre-diciembre	17.8	29.8	26.5	26.7	23.9	16.7	18.3	22.7	20.7	24.6	28.3	26.1
Sueldos y salarios reales	11.5	6.5	0.8	1.3	3.4	5.2	7.3	-3.0	4.8	-0.7	-1.4	1.2
Valor cte. exportaciones de bienes y servicios	n.d.	15.5	17.3	-19.4	3.2	-14.5	36.5	-13.4	45.4	-1.7	4.1	9.7
Valor cte. importaciones de bienes y servicios	n.d.	15.2	38.9	10.5	11.3	-14.0	-7.6	-4.2	-0.1	12.2	11.8	5.8
Relación de precios de intercambio de bienes y servicios	n.d.	-15.0	-1.9	-11.4	2.6	3.2	2.1	-10.1	18.4	-20.3	2.2	-5.0
						Millones de dólares						
Exports. de bienes y servs.	3959	4532	5318	4289	4424	3784	5167	4476	6509	6401	6662	7307
Exportación de café	n.d.	n.d.	2208	1507	1515	1443	1734	1702	2742	1633	1621	1424
Imports. de bienes y servs.	3427	3920	5444	6015	6693	5754	5316	5093	5087	5710	6384	6751
Saldo del comercio de bienes y servicios	532	612	-126	-1726	-2269	-1970	-149	-617	1421	691	278	555
Pago neto de utilidades e intereses	301	276	245	478	954	1197	1552	1653	1742	1712	1598	1844
Saldo de la cuenta corriente	294	435	-207	-1962	-3056	-3022	-1411	-1815	480	-13	-346	-180
Saldo de la cuenta de capital	154	1078	1109	1941	2180	1181	1038	1970	933	-99	777	210
Variación de reservas internacionales netas	676	1554	1298	220	-719	-1748	-1155	278	1464	-22	360	57
Deuda externa total	n.d.	n.d.	n.d.	8518	10269	11458	12350	14063	14987	15663	16434	16249
Evolución precios del café[a]	n.d.	n.d.	1.56	1.3	1.42	1.34	1.16	1.48	1.95	1.14	1.37	1.09

Fuente: CEPAL en base a datos oficiales. a Cifras preliminares b Promedio anual de dólares por libra c Tasa anual media en las siete principales ciudades.

Cuadro 2
COLOMBIA: GOBIERNO CENTRAL[a]
(en porcentajes del PIB)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total ingresos	8.36	8.77	7.91	7.60	7.81	7.98	8.99	9.54	10.51	10.35	10.11
tributarios	8.19	8.18	7.72	7.40	7.58	7.57	8.55	9.02	9.55	9.40	9.23
otros		0.17	0.59	0.19	0.20	0.23	0.41	0.44	0.52	0.96	0.95
0.88											
Total gastos y Préstamo neto	9.15	10.77	10.84	11.66	11.29	12.30	11.64	10.86	11.10	11.81	11.84
corrientes	6.96	7.07	7.35	7.86	7.89	9.09	8.63	8.02	9.20	9.10	9.32
capital	2.18	3.70	3.50	3.80	3.40	2.70	2.90	2.50	2.02	2.47	2.13
préstamo neto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.51	0.11	0.34	-0.12	0.24	0.39
Superávit	-0.79	-2.00	-2.93	-4.06	-3.48	-4.32	-2.65	-1.32	-0.59	-1.46	-1.73

Fuente: Jorge Sardi (1990 p.65) en base a datos de la Dirección Nacional de Programación, Banco de la República y Ministerio de Hacienda.

a Corresponde a operaciones efectivas de caja.

Cuadro 3
COLOMBIA: CONSOLIDADO SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO[a]
(en porcentajes del PIB)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total ingresos	21.12	20.35	17.70	18.31	18.49	19.70	21.13	23.55	22.28	21.88	21.94
corrientes	20.66	19.68	16.89	18.08	17.98	19.47	20.89	23.36	21.97	21.62	21.60
tributarios	14.95	14.79	12.96	12.99	13.50	12.44	14.14	15.11	14.89	14.59	14.14
otros	5.71	4.89	3.93	5.09	4.48	7.03	6.75	8.25	7.08	7.03	7.46
capital	0.46	0.67	0.81	0.23	0.51	0.23	0.24	0.19	0.31	0.26	0.34
Total gastos y préstamo neto	22.08	22.96	23.01	24.31	26.08	26.00	25.11	23.85	24.18	24.08	23.84
corrientes	14.33	15.87	14.66	15.59	16.77	16.40	16.38	15.98	16.97	16.62	16.75
capital	7.76	7.09	8.35	8.72	9.31	9.58	8.64	7.60	7.10	7.40	6.94
formación	7.43	5.98	7.04	7.23	8.38	8.78	7.77	6.65	6.00	6.25	6.51
otros	0.33	1.11	1.31	1.49	0.93	0.80	0.87	0.95	1.10	1.15	0.43
préstamo neto	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.09	0.27	0.11	0.06	0.15
Superávit	-0.96	-2.60	-5.31	-6.00	-7.59	-6.30	-3.97	-0.30	-1.90	-2.20	-1.90
Financiamiento											
externo neto	0.85	1.86	2.76	2.41	2.35	1.90	2.25	2.06	-0.70	2.26	0.47
interno neto	0.11	0.74	2.55	3.59	5.24	4.40	1.72	-1.76	2.60	-0.06	1.43

Fuente: Jorge Sardi (1990 p.11) en base a datos de la Dirección Nacional de Programación, Banco de la República y Ministerio de Hacienda.

[a] Corresponde a operaciones efectivas de caja. Incluye: Gobierno Central más Sector descentralizado más gobiernos regionales y locales más seguridad social más Fondo Nacional del Café. Superávit de operación = Explotación bruta-Servicios personales-Compra de bienes y servicios-Operación comercial.

Cuadro 4
COLOMBIA: SECTOR DESCENTRALIZADO TOTAL CONSOLIDADO[a]
(en porcentajes del PIB)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total ingresos	12.58	13.83	14.51	14.67	15.12	16.17	15.98	14.10	15.44	15.45	n.d.
corrientes	11.00	11.53	12.02	12.65	13.18	14.31	13.53	13.06	14.13	14.15	n.d.
de capital	1.58	2.30	2.49	2.02	1.94	1.86	2.45	1.04	1.31	1.30	n.d.
Gastos totales	14.68	15.56	16.79	16.91	18.88	18.02	18.78	16.11	16.24	16.67	n.d.
corrientes	9.53	10.47	10.95	10.98	12.05	10.93	11.29	10.97	11.90	12.20	n.d.
de capital	5.15	5.09	5.84	5.93	6.83	7.09	7.49	5.14	4.34	4.47	n.d.
Superávit	-2.10	-1.73	-2.28	-2.24	-3.76	-1.85	-2.80	-2.01	-0.80	-1.22	n.d.

Fuente: Eduardo Sarmiento (1990, p.12) en base a datos de la Dirección Nacional de Planeación. [a] Operaciones efectivas.

Cuadro 5
COLOMBIA: FONDO NACIONAL DEL CAFÉ[a]
(en porcentajes del PIB)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total ingresos corrientes	9.24	9.86	3.42	3.76	3.50	4.93	5.32	9.55	5.80	4.12	n.d.
ventas de café	6.28	7.39	2.50	2.29	2.21	3.01	3.13	6.03	2.41	2.66	n.d.
transferencias	2.72	2.16	0.62	1.07	1.07	1.72	1.79	2.79	2.33	1.03	n.d.
otros	0.24	0.31	0.30	0.40	0.22	0.20	0.40	0.73	1.06	0.43	n.d.
Gastos totales corrientes	7.39	8.25	3.45	3.55	3.13	4.04	3.43	5.86	5.59	2.99	n.d.
administ. FEDECAFE	0.13	0.15	0.14	0.16	0.16	0.20	0.22	0.20	0.19	0.18	n.d.
compras café federación	3.34	4.13	1.96	1.81	1.49	1.92	1.29	2.10	2.80	2.02	n.d.
transferencias	3.11	2.76	0.67	0.89	0.70	1.06	1.11	2.16	1.27	0.13	n.d.
otros	0.81	1.21	0.68	0.69	0.78	0.86	0.81	1.4	1.33	0.66	n.d.
Superávit	1.85	1.61	-0.03	0.21	0.37	0.89	1.89	3.69	0.21	1.13	n.d.

Fuente: Eduardo Sarmiento (1990, p.90). [a] Corresponde a operaciones efectivas.

Cuadro 6
COLOMBIA: INGRESOS TRIBUTARIOS
(en porcentajes del PIB)

IMPUESTOS	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Directos	3.49	4.52	3.90	3.38	3.39	3.25	3.07	2.77	2.73	3.29	3.14	3.27	3.28	3.67	3.66
Iva total	1.22	1.91	1.89	1.88	2.05	2.09	2.13	2.16	2.20	2.07	2.28	2.73	2.78	3.02	3.10
actividad interna	n.d.	n.d.	1.22	1.17	1.23	1.31	1.19	1.30	1.34	1.38	1.61	1.91	1.86	1.97	1.96
importaciones	n.d.	n.d.	0.67	0.71	0.82	0.78	0.94	0.86	0.86	0.69	0.67	0.82	0.92	1.05	1.14
Timbre	0.56	0.41	0.33	0.30	0.32	0.27	0.31	0.25	0.26	0.24	0.29	0.39	0.37	0.19	0.16
Comercio exterior	1.75	1.73	1.74	1.72	1.49	1.66	1.81	1.69	1.62	1.33	1.34	2.00	2.36	2.92	3.00
aduanas y recargos	1.75	1.34	1.28	1.26	1.38	1.30	1.47	1.40	1.38	1.17	1.05	1.12	1.20	1.27	1.30
valor cif importaciones	0.00	0.39	0.46	0.46	0.12	0.11	0.12	0.12	0.12	0.10	0.07	0.61	0.72	1.37	1.46
ad-valorem al café	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.24	0.21	0.16	0.12	0.06	0.22	0.28	0.44	0.27	0.24
Ad-valorem de la gasolina	0.48	0.43	0.60	0.62	0.64	0.67	0.72	0.91	0.81	0.81	0.79	0.76	0.68	0.68	0.67
A los servicios	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Subtotal	7.52	9.02	8.48	7.92	7.91	7.95	8.06	7.80	7.64	7.77	7.87	9.18	9.50	10.51	10.62
Cuenta especial de cambio	0.95	0.88	1.09	1.29	1.52	1.95	2.63	2.79	2.56	1.99	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL	8.47	9.90	9.57	9.21	9.43	9.90	10.69	10.59	10.20	9.76	7.87	9.18	9.50	10.51	10.62

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales.

Cuadro 7
COLOMBIA: INGRESOS TRIBUTARIOS
(composición porcentual)

IMPUESTOS	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Directos	46.41	50.11	45.99	42.68	42.86	40.88	38.09	35.51	35.73	42.34	39.90	35.62	34.53	34.92	34.46
Iva total	16.22	21.18	22.29	23.74	25.92	26.29	26.43	27.69	28.80	26.64	28.97	29.74	29.26	28.73	29.19
actividad interna	n.d.	n.d.	14.39	14.77	15.55	16.48	14.76	16.67	17.54	17.76	20.46	20.81	19.58	18.74	18.46
importaciones	n.d.	n.d.	7.90	8.96	10.37	9.81	11.66	11.03	11.26	8.88	8.51	8.93	9.68	9.99	10.73
Timbre	7.45	4.55	3.89	3.79	4.05	3.40	3.85	3.21	3.40	3.09	3.68	4.25	3.89	1.81	1.51
Comercio exterior	23.27	19.18	20.52	21.72	18.84	20.88	22.46	21.67	21.20	17.12	17.03	21.79	24.84	27.78	28.25
aduanas y recargos	23.27	14.86	15.09	15.91	17.45	16.35	18.24	17.95	18.06	15.06	13.34	12.20	12.63	12.08	12.24
valor cif importaciones	0.00	4.32	5.42	5.81	1.52	1.38	1.49	1.54	1.57	1.29	0.89	6.64	7.58	13.04	13.75
ad-valorem al café	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.02	2.61	2.05	1.57	0.77	2.80	3.05	4.63	2.57	2.26
Ad-valorem de la gasolina	6.38	4.77	7.08	7.83	8.09	8.43	8.93	11.67	10.60	10.42	10.04	8.28	7.16	6.47	6.31
A los servicios	0.27	0.22	0.24	0.25	0.25	0.13	0.25	0.26	0.26	0.39	0.38	0.33	0.32	0.29	0.28
TOTAL[a]	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Impuestos Nacionales.

[a] Sin la cuenta especial de cambio.

Cuadro 8
COLOMBIA: INGRESOS TRIBUTARIOS

IMPUESTOS	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
							(en porcentajes del PIB)								
Sobre actividad interna			6.07	5.49	5.60	5.51	5.31	5.25	5.16	5.75	5.86	6.36	6.22	6.54	6.48
Sobre comercio exterior			2.41	2.43	2.31	2.44	2.75	2.55	2.48	2.02	2.01	2.82	3.28	3.97	4.14
TOTAL[a]			8.48	7.92	7.91	7.95	8.06	7.80	7.64	7.77	7.87	9.18	9.50	10.51	10.62
							(composición porcentual)								
Sobre actividad interna			71.58	69.32	70.80	69.31	65.88	67.31	67.54	74.00	74.46	69.28	65.47	62.23	61.02
Sobre comercio exterior			28.42	30.68	29.20	30.69	34.12	32.69	32.46	26.00	25.54	30.72	34.53	37.77	38.98
TOTAL[a]			100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Impuestos Nacionales.

[a] Sin la cuenta especial de cambio.

CAPÍTULO V

COSTA RICA

1. La evolución macroeconómica

Siguiendo una trayectoria similar a la que experimentaron otros países de la región, la economía costarricense ingresó a la década de los años ochenta en medio de agudos problemas en su sector externo. Las analogías son más tenues, sin embargo, cuando se repara en la génesis de estas dificultades del frente externo y, particularmente, en la evolución económica de Costa Rica en los últimos años. Conviene pues citar en forma breve algunos elementos a manera de antecedente –referidos principalmente al período 1970/1980–, para concentrar luego la atención sobre el curso de los últimos años.

a) Antecedentes

Descritos de manera esquemática, los rasgos centrales de esta economía responden al modelo de país pequeño y abierto: Costa Rica ocupa una superficie de 51 mil kilómetros cuadrados y alberga una población de 2.7 millones de personas (1987);[1] para el promedio de los años setenta los coeficientes de comercio resultaron de 26% (exportaciones) y 40% (importaciones). La fuente principal de las exportaciones del país está

1. La tasa de crecimiento de la población se ha mantenido en 2.6% aproximadamente. El PIB per cápita se ubica en 1637 dólares (1987). La superficie agrícola ocupa 91% del total. Si bien en cuanto a tamaño, dotación de recursos naturales y población, Costa Rica posee rasgos que la asimilan a otros países de América Central, la estructura social es marcadamente diferente. Según datos de 1983, la distribución del ingreso era la siguiente: el quintil más alto absorbía el 51.8% del ingreso, mientras el quintil inferior tomaba el 4.5%. La mayor igualdad relativa en la distribución de la renta, ha impreso también rasgos propios a la acción del Estado. Diversos autores han señalado que la existencia de frontera agrícola abierta hasta avanzado el siglo XX, habrían sido factores importantes para sentar las bases de una democracia rural (Franco, R. y León, A., 1984; Torres Rivas, E., y Ramírez Boza, M., 1983).

constituida por productos tradicionales: café, banano, carne, azúcar y cacao. Entre 1950 y 1970, la agricultura y la industria fueron los sectores de crecimiento más dinámico. En particular, el sector industrial recibe un mayor impulso a comienzos de la década de los años sesenta, cuando se constituye el Mercado Común Centroamericano (1963).

El aumento del comercio intraregional que estimuló el MCC favoreció una inserción relativamente ventajosa para Costa Rica.[2] El país siguió de allí en más una estrategia de crecimiento apoyada en la sustitución de importaciones que arrojó, al menos en su primera etapa, una trayectoria de crecimiento no desdeñable: durante la década de los años setenta el PIB creció a una tasa promedio de 6.5% anual en un contexto de baja inflación (9.6%). Sin embargo, el esquema apuntado gestó ciertas rigideces de importancia. Por un lado, de forma análoga a otras experiencias conocidas, Costa Rica pudo fomentar el desarrollo industrial a nivel de bienes de consumo final. La provisión de insumos y bienes de capital siguió abasteciéndose con importaciones.[3] Por otro lado, sea por los recursos canalizados hacia la industria como por las restricciones del sector agrícola (en términos de tierras disponibles y condiciones naturales), los ingresos por exportaciones siguieron dependiendo de los cultivos naturales de manera preponderante. Ambas situaciones marcaron los dos trazos centrales de la evolución económica durante los años setenta: déficit comercial recurrente y de magnitud elevada (7% del PIB como promedio de la década), y la vulnerabilidad comercial externa asociada a la fluctuación de los términos del intercambio.[4] Una rápida lectura de los datos económicos del período revela que estos desequilibrios no constituían un fenómeno transitorio. Luego, la corrección de los mismos, requería combinar un conjunto de políticas de corto y mediano plazo tendiente a disminuir las necesidades de ahorro externo y diversificar exportaciones. Sin embargo, este tránsito no pudo ser llevado a cabo en forma paulatina.

2. Según Baran, Y. (1989) no hay evidencia concluyente respecto del efecto comercial neto que habría logrado el MCC. Este autor sugiere, sin embargo, que habría existido "desvío" de comercio a nivel de productos finales, y "creación" de intercambio para bienes intermedios y de capital.

3. En razón de esta estructura, el efecto de mediano plazo resultó en un aumento de la elasticidad media de las importaciones aumentando la fragilidad del balance comercial.

4. Ver Pollack, M. y Uthoff, A. (1985).

b) Crisis externa y ajuste

Hacia fines de los setenta se configura una difícil situación que mueve a la economía hacia la recesión y aumento de la inflación. Si bien la génesis de la misma se explica dentro del cuadro antes descrito, se precipitaron además factores adicionales, algunos de ellos fuera del control de las autoridades y que agravaron el problema. En primer lugar, hacia fines de 1977 Costa Rica comenzó a enfrentar una caída en los precios del café. Este ciclo desfavorable se extendió en el tiempo: entre 1977 y 1980 los precios descendieron 33.4%. En segundo lugar, la situación política en la región tendió a agravarse, lo cual perjudicó el desarrollo de las operaciones comerciales y el sistema de pagos dentro del MCC. En forma adicional, la política fiscal operó en sentido contrario al que imponían las circunstancias: el déficit público creció en forma pronunciada.5 El desequilibrio del Gobierno Central pasó de 4.4% del PIB en 1977 a 8% en 1979, y creció adicionalmente al año siguiente.[6] El déficit consolidado del sector público alcanzó a 12.8% en el período 1979/1980, por cuanto las empresas públicas disminuyeron el ahorro corriente en razón del control tarifario impuesto por el gobierno. Sin mayores alternativas para cubrir el requerimiento de fondos planteado por las cuentas públicas, las autoridades recurrieron a endeudamiento externo y también al financiamiento bancario de origen doméstico. Por este último camino, el sector público terminó absorbiendo en el período 1979-1981 más del 60% del crédito otorgado por el sistema bancario.[7]

Como se mencionó anteriormente, el déficit público tuvo una clara contrapartida sobre el frente externo: para 1980, mientras el primero se ubicó en 13.3% del PIB, la cuenta corriente arrojó un saldo negativo de 13.6%. Al año siguiente, valores similares de déficit del sector público no financiero estuvieron acompañados por resultados

5. Rovira y Trejos (1985) sostienen que la administración del Presidente Carazo (1978-1982) habría subestimado la gravedad de la situación económica, lo cual implicó la definición de un rumbo que suponía la continuidad del esquema que había prevalecido en los setenta. Posteriormente, cuando se requería tomar decisiones más drásticas, hacia mediados de 1980, las autoridades tenían un margen de maniobra más reducido. Un indicador de ello es que la primera devaluación del Colón en ese período se produce en septiembre de 1982.

6. Ver Pollack y Uthoff (1985), cuadro A-19.

7. A principios de la década esta relación era de 13.5% (Pollack y Uthoff, 1985).

aún peores en la cuenta corriente (16%). El crecimiento del endeudamiento externo fue vertiginoso. Mientras la relación deuda externa/PIB era 17.5% en 1970, once años más tarde, en 1981, el coeficiente fue 122%. Y, en rigor, la aceleración en el proceso de contracción de deuda se ubica sobre finales de los setenta: en 1979 los saldos desembolsados todavía eran inferiores al 50% del PIB.[8]

Finalmente, el alza de las tasas de interés internacional, terminaron de completar el panorama. Costa Rica no pudo sostener su flujo de financiamiento externo y la posición de reservas se deterioró en forma rápida que llevó al país a declarar su moratoria de pagos externos en 1981. Después de un período de volatilidad cambiaria, y en el clima impuesto por la transición política –en mayo de 1982 asume el Presidente Monge–, se decide la aplicación de un programa de ajuste, con medidas de corto plazo en el terreno fiscal, monetario y cambiario, que estuvieron orientadas a enfrentar la difícil coyuntura por la que atravesaba la economía. Hacia fines de ese año el Gobierno inició negociaciones con el FMI que cristalizaron, poco tiempo después, en la firma de un crédito contingente. De ahí en más, no obstante las dificultades en el cumplimiento de metas, Costa Rica desarrolló activas negociaciones con los organismos de crédito internacional. De hecho, se sucedieron a lo largo de la década tres convenios de crédito con el FMI; además, en 1983, se firmó un crédito para el Desarrollo de las Exportaciones con el Banco Mundial y, posteriormente, en 1985, se firmaría el primer tramo de un Préstamo de Ajuste Estructural, al que siguió un segundo tramo en 1989. Como producto del apoyo externo recibido, Costa Rica fue uno de los primeros países en suscribir el plan de reducción de deuda en el marco del Plan Brady (noviembre de 1989). En este escenario de negociaciones externas, el país fue adoptando en forma gradual decisiones de política orientadas a producir reformas estructurales. Los temas principales se concentraron alrededor de la política comercial y de finanzas públicas.

Esta fluida relación con los organismos multilaterales de crédito –y que incluye también al papel que desempeñó la AID– traduce, sin dudas, una decisión política adoptada por la administración de Monge y que se habría de continuar posteriormente durante la Presidencia de O. Arias. Pero tampoco puede ser interpretada unilateralmente. La agenda de negociaciones económicas y financieras sobre la deuda,

8. Véase IBRD (1988), págs.9 y 65.

corrieron en forma paralela a la posición clave de Costa Rica en la crisis centroamericana.

c) *La trayectoria posterior*

Los datos que aportan los indicadores de la situación económica sintetizan las tendencias principales. Se observa así que el fenómeno más destacado es que la perturbación de la crisis externa de 1980/1982 tiene una extensión limitada en el tiempo. Esta es una característica singular, especialmente cuando se la contrapone con las circunstancias que debieron atravesar otros países fuertemente endeudados de la región.

Es útil reparar en algunos hechos. En materia de crecimiento, la recesión, no obstante que pronunciada, tuvo una duración fugaz. En 1981/1982 el PIB registró un descenso de casi 10% –acompañado por aumento en la tasa de desempleo– pero, de ahí en más, el país pudo retomar un sendero similar al que registraba en los años previos a la crisis, aún cuando el producto por habitante de 1990 fue 5% inferior al de una década atrás (CEPAL, 1991). La inflación alta también fue un fenómeno acotado. El fuerte aumento de precios de 1981 y 1982 estuvo asociado al movimiento en el tipo de cambio real: el tipo de cambio efectivo de exportaciones mejoró 41.4% en 1981. Parte de la corrección nominal fue decidida por la política cambiaria, pero el resto fue producida por el mercado, cuya liquidez se vio alimentada por la necesidad de financiar la brecha fiscal y cuyo destino final fue la pérdida de reservas. Las medidas de estabilización aplicadas posteriormente, permitieron detener la caída de la demanda por dinero, lo cual contribuyó a que no se propagaran mecanismos de inercia inflacionaria.[9] En el período 1983/1984, una vez obtenido mayor control de la situación en el mercado de cambios, se aplicaron diferentes regímenes, pero prevalecieron esquemas de tipo de cambio fijo para las transacciones comerciales. Esto produjo, como se observa en el cuadro de indicadores, una apreciación del colón. A partir de 1985, la política ha sido de "*crawling peg*", siguiendo la evolución de la inflación local. La mejora en el tipo de cambio efectivo en la canasta de moneda obedece

9. Esta absorción rápida de las perturbaciones cambiarias e inflacionarias que se observan en el caso de Costa Rica, también contrasta con la experiencia de otros países de la región donde la larga historia de inflación introdujo restricciones adicionales para los intentos de estabilización.

a la caída del dólar en los mercados internacionales y la diferente política cambiaria que han aplicado los socios comerciales de Costa Rica.

Otra característica central de la trayectoria "post-ajuste" ha sido la situación de las finanzas públicas y cuyo análisis se hace en la sección siguiente. Aquí es suficiente con destacar la disminución del déficit del sector público no financiero que se registra a partir del bienio 1983/1984, después de iniciado el programa de ajuste. La situación fiscal mejora en casi 8% del PIB. El proceso se profundiza en los años que siguen; en 1988, los datos señalaban una situación levemente superavitaria que se revirtió posteriormente. De cualquier manera, el déficit público en 1990 no alcanzaba a 3% del PIB, nivel que no requería de financiamiento doméstico.

Los flujos de ahorro e inversión permiten completar el cuadro de situación. En primer término, Costa Rica logra mantener una tasa de inversión que, en términos relativos a otros países de la región, resulta elevada. Esto ha sido un factor que contribuyó a la rápida recuperación del ritmo de crecimiento, una vez concluido el proceso de ajuste. Observado desde el ángulo del ahorro, los números describen un comportamiento con fuertes oscilaciones en la composición de las fuentes durante el período 1980/1982: así, en 1980, aparece un escaso ahorro bruto interno, compensado por pagos netos a los factores que se ubican en un bajo nivel, y la diferencia es cubierta por fuerte participación del ahorro externo; en los dos años siguientes aumentan las transferencias de recursos externos (se regularizan los atrasos), pero el ahorro interno aumenta significativamente.[10] Para los años subsiguientes, en el período 1983/1987, hay dos características que tendrían cierta nitidez. Por una parte, se estabilizan los flujos de ahorro interno en niveles próximos al 23/24%. Por otro lado, el apoyo externo, según se refleja en los flujos de ahorro aportados por esta fuente, resultan equivalentes a 7.1% para el promedio de los cinco años. Esta cifra es, a su vez, similar a la transferencia externa.

10. Las cifras de la evolución del sector público no señalan este vuelco del ahorro en 1981/1982. Hay dos explicaciones posibles que la información no permite observar: primero, el ahorro corriente en las cuentas públicas no mejora en razón del aumento de la carga de intereses sobre la deuda externa; segundo, podría suponerse que el ahorro del privado habría sido muy elevado, con un aumento de casi 8% del PIB en 1981 respecto de 1980.

d) Perspectivas futuras

Si se observan las principales tendencias del desempeño económico en los últimos años, se destacan dos diferencias con lo ocurrido en la década de los años setenta. En primer lugar, la situación del sector público se presenta más sólida. A su vez, las transformaciones emprendidas van en dirección de apuntalar los resultados obtenidos. Si bien hay márgenes para avanzar, lo cual permitiría obtener mayores rendimientos en las asignaciones del gasto –particularmente por la amplia participación pública en la esfera social–, no parece probable que el sector público exhiba desequilibrios de magnitud equivalente a los de una década atrás y que complicaron el escenario macroeconómico. En segundo lugar, Costa Rica ha logrado reducir apreciablemente su déficit de comercio (bienes y servicios no factoriales). En los años setenta, éste representó 7% del PIB aproximadamente. En cambio, durante el período 1983/1990 no alcanzó a 0.10%.

La evolución de los términos del intercambio explica sólo parcialmente el resultado señalado.[11] El otro apoyo fue provisto a través de la política comercial. En ésta se combinaron medidas arancelarias y otras tendientes a la promoción de exportaciones. Por el lado de las tarifas, el gobierno dispuso una nueva estructura de aranceles a partir de enero de 1986, que permitió una disminución del 40% de las alícuotas vigentes (el arancel promedio terminó ubicado en alrededor del 21%). En una segunda etapa, instrumentada en los últimos dos años, se profundizó la apertura al reducirse otros cinco puntos adicionales el valor medio del arancel.[12] La política comercial dirigida a la promoción de exportaciones fue particularmente agresiva desde 1982 en adelante. Se utilizaron subsidios –Certificados de Abono Tributario– otorgados en proporción al valor agregado doméstico, y también desgravaciones impositivas. La ampliación del mecanismo no ha estado exenta de inconvenientes. La política empleada ha despertado reacciones en los socios comerciales y, además, en el plano interno, los CAT tienen un costo fiscal no desdeñable.[13] La suma de ambos mecanismos –tarifario

11. El índice de términos de intercambio de bienes cayó 18% entre 1988 y 1990. En este último año el balance comercial tuvo el peor resultado de la década.

12. En la sección donde se analiza la estructura tributaria se hacen comentarios adicionales sobre este tema.

y promoción de exportaciones– arroja un balance favorable: las exportaciones no tradicionales han crecido a razón de 7% anual en los últimos diez años, con una aceleración de ritmo a partir de 1986 y con un aumento en la participación de las ventas a terceros mercados.

Observados en perspectiva, los cambios producidos en el frente comercial representan una señal positiva. Costa Rica ha logrado disminuir su vulnerabilidad externa. Esta situación le ha permitido amortiguar parte del impacto que se observa a partir de 1987 cuando se volvieron a deteriorar los términos del intercambio. Un indicador de la magnitud del esfuerzo realizado puede ser observado en la siguiente relación: en el bienio 1989/1990 el déficit del balance comercial (300 millones de dólares) resultó 32% inferior al registrado en el período 1979/1980, no obstante que los términos del intercambio eran 25% más bajos.[14] Lo anterior, si bien adecuado como descripción de la trayectoria de mediano plazo, no puede omitir sin embargo, que en 1990 el saldo comercial arrojó un déficit anormalmente elevado.[15] Si los precios relativos del comercio mejorasen sobre los niveles actuales, Costa Rica no tendría mayores obstáculos para continuar dentro del sendero de crecimiento que se ha ido delineando en la segunda mitad de los ochenta. Especialmente, teniendo en cuenta el menor requerimiento de divisas que ha significado la entrada al Plan Brady.[16] En tal sentido, para continuar dentro del esquema descrito, que permita apuntalar la competitividad comercial de mediano plazo, se hace necesario que el tipo de cambio efectivo real se mantenga en niveles adecuados. La evolución reciente parece confirmar este criterio: frente a la caída de los términos del intercambio, Costa Rica devaluó en términos reales. Pero el requisito para sostener en esta política en el frente externo es

13. Los mecanismos de incentivo a las exportaciones están contenidos en la ley para el "equilibrio financiero del sector público". Para 1988 se estimaba que los CAT llegaban a un monto de 52 millones de dólares, equivalentes a 3.5% del presupuesto del gobierno central.

14. El aumento en los precios del petróleo en 1990 impactó sobre las relaciones de intercambio.

15. La reaparición de problemas en el sector en 1990 complicó las negociaciones con el FMI. Este organismo suspendió los desembolsos, lo cual provocó efectos similares sobre los giros comprometidos por el Banco Mundial y el Gobierno del Japón. Estos dos últimos debían aportar fondos dentro del esquema de reconversión de deuda.

16. Sobre un total de deuda de 4500 millones de dólares, el monto negociado dentro del Plan Brady (deuda con la banca comercial) sumó 1800 millones de dólares. El saldo de deuda se redujo a 665 millones de dólares.

la situación fiscal. Si se incurriera, como ocurrió en el pasado, en déficit públicos que arrastraran la creación de crédito interno, se crearían condiciones propicias para la desestabilización del tipo de cambio.

Con el propósito de profundizar en la política fiscal, en el punto siguiente se presenta el desempeño de las cuentas públicas durante la década.

2. Principales aspectos de la evolución del sector público

Los rasgos que diferencian a Costa Rica de las otras economías de América Central permean también la conformación del sector público. Según señalan los datos referidos al Sector Público Consolidado, el primer elemento que destaca es aquél referido al tamaño. En efecto, las funciones que lleva a cabo el gobierno exigen transferir a éste aproximadamente 25% del PIB. Desde el punto de vista institucional, concurren diversos niveles y entes públicos. Además del gobierno central y local –constituido este último por Consejos Municipales de Distrito y las Municipalidades–,[17] una veintena de Instituciones Públicas de Servicio concurren en la prestación de diversos servicios: seguro social, universidades, institutos de promoción a diversas actividades productivas (turismo, café, colonización de tierras, etc.).[18] La estructura se completa también con la presencia de empresas públicas no financieras. Entre ellas se encuentran aquéllas vinculadas a la prestación de servicios públicos: agua potable, saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, etc.; y también, empresas industriales productoras de bienes (cemento, aluminio, refinerías de petróleo, etc.). La ampliación de este segmento de actividades públicas empresariales cobró impulso en los setenta y se extendió hasta años recientes. Desde 1986/1987 el gobierno ha comenzado programas de privatización principalmente en el área industrial estatal.[19]

La descripción anterior, que sugiere la presencia de un sector público con una variada gama de funciones y con una extensión institucional apreciable, se completa con su dimensión financiera. El flujo de fondos que vincula al gobierno central con los demás entes es

17. Las administraciones municipales manejan un escaso volumen de recursos.

18. Villasuso y Vargas (1989).

19. Hacia principios de los ochenta el "holding" estatal, CODESA, controlaba aproximadamente 40 compañías. En 1988 solamente cinco empresas estaban todavía bajo su órbita.

complejo. Hay numerosos recursos con financiamiento atado. Además, las múltiples vinculaciones presupuestarias entre el organismo central y el resto de las organismos de administración descentralizada dificulta la evaluación de alternativas de política.[20] Desde hace tiempo atrás, con posterioridad al período de ajuste, el gobierno ha venido acometiendo esfuerzos sistemáticos para avanzar en el terreno institucional y de organización presupuestaria, como parte de una política que se orienta a fortalecer la eficacia de la intervención estatal.

La cobertura institucional y la orientación que asumen las distintas funciones del sector público en Costa Rica, caracterizado por una alta participación del gasto en los sectores sociales –aproximadamente un 50% del total–, es un indicador que las distintos instrumentos de política pública fueron utilizados con un doble propósito. De un lado, persiguiendo una finalidad distributiva, existió consenso de facilitar el acceso universal, en condiciones de calidad relativamente homogénea, a una amplia cobertura social: educación, salud, vivienda, fondos de retiro, etc. La prestación de ciertos servicios públicos –agua potable, saneamiento, electricidad, etc.–, no obstante que financiados con cargos al usuario, incluyeron dosis de subsidios que reforzaron los efectos sobre la distribución del ingreso. Por otro lado, el estado también se ocupó de una activa participación en la promoción de las actividades productivas, subsidiando fuertemente algunas, o proveyendo ciertas "externalidades" con la intención de favorecer el crecimiento económico. Una característica singular en el caso de Costa Rica es que el proceso de ajuste que experimenta el país en la década de los años ochenta, no desplaza este modelo de intervención estatal hacia una crisis que lleve a un replanteo integral del mismo. La restricción fiscal ha estado presente y ha sido motivo de acciones de reforma. Pero la magnitud del problema, tanto en sus aspectos macroeconómicos como sus repercusiones sociales, es diferente de la que se observa en varios de los otros casos analizados en este trabajo.

Los comentarios siguientes, referidos a la evolución de la situación fiscal, complementan las observaciones anteriores. La información del sector público consolidado, si bien de carácter fragmentario,

20. En 1982 se constituyó un organismo de Autoridad Presupuestaria con facultad para supervisar y programar el conjunto de la política fiscal. Dado el carácter relativamente autónomo y descentralizado en la ejecución de las funciones que competen a los distintos organismos, la responsabilidad del organismo central luce de difícil cumplimiento.

permiten observar algunos datos de interés.[21] En primer lugar, en cuanto al nivel del déficit total, contrasta la situación del período 1978/1982, con la del resto de los años. El fuerte desequilibrio fiscal –en el rango de 11/12% del PIB– parece estar acotado a los cuatro años indicados en primer término. A partir de entonces, en el período 1983/1988, el resultado financiero de las operaciones públicas mejora de manera apreciable, y los datos indican un modesto superávit en 1988 que se revierte en los dos últimos años. Desde el punto de vista macroeconómico, debe destacarse el cambio en las fuentes de financiamiento: para la mayor parte del período, la participación del ahorro externo es sustancial. Después de operado el ajuste, la disponibilidad de crédito con este origen habría permitido disminuir el endeudamiento en el mercado interno.

En segundo lugar, cuando se indagan las causas de este comportamiento, se observa que el factor determinante ha sido la evolución del ahorro corriente. Por ejemplo, si se compara 1981/1982 con 1987 (último año en el cual resulta posible observar su composición según sectores), el ahorro aumenta casi 8% del PIB. Y, una fracción apreciable del mismo (cinco puntos), se explica por el cambio en la situación financiera de las empresas públicas. La razón se vincula a las circunstancias macroeconómicas: en su momento, el gobierno optó por el retraso del valor real de los servicios como forma de atenuar las presiones inflacionarias de corto plazo. Aunque, como se mencionó en la sección anterior, el empeoramiento de la situación fiscal condujo a la monetización del déficit y, en última instancia, a la pérdida de reservas y aceleración de la inflación.

Otro aspecto que cabe destacar, que completa la situación descrita en el párrafo anterior, se refiere a los datos de ingresos y gastos corrientes (véase el cuadro 6): estos últimos resultan prácticamente constantes a lo largo del período 1981/1988, pero exhiben un crecimiento apreciable en los últimos dos años.[22] En contraposición, los ingresos corrientes presentan oscilaciones pronunciadas. Apoyándonos en los comentarios anteriores respecto del ahorro de las empresas y la información sobre el Gobierno Central, que revelan un comportamiento

21. No ha sido posible construir una serie del período bajo análisis con una única fuente. En particular, no se dispone la desagregación del ahorro corriente según subsectores: gobierno central, resto del gobierno central, empresas públicas.

22. Se advierte que la fuente informativa del cuadro no es homogénea.

relativamente estable de los ingresos corrientes de este subsector, la conclusión apunta a lo siguiente: el factor de ajuste fiscal predominante han sido los ingresos, y dentro de ellos, el reajuste de los precios reales de los servicios públicos contribuyó al equilibrio. La última observación respecto del panorama que describen los datos recogidos corresponde a los gastos de capital. Las cifras señalan una reducción drástica, aproximadamente 55%, en la tasa de inversión del sector público cuando se compara el comienzo y fin de la década.[23] La ausencia de información para la década de los años setenta no permite un mejor examen respecto del problema de la inversión pública, como tendencia de mediano plazo. En particular, podría ocurrir que los programas de gasto de capital vigentes hacia finales de los años setenta resultaron particularmente elevados, estimulados por la disponibilidad de liquidez internacional.

Finalmente, un comentario adicional sobre las pérdidas cuasifiscales. Para los años donde se registra información, la misma revela que este ítem añade un rubro importante en el gasto público. Su origen se explica tanto en las operaciones de financiamiento externo del balance de pagos, como por los subsidios cambiarios sobre la deuda privada. Sin embargo, no son representativas las pérdidas de origen interno en el balance cuasifiscal. Esta situación fue frecuente en aquellos países donde la política monetaria debió hacer frente a la reducción en la demanda de dinero, sea a través de encajes remunerados o diferentes títulos de deuda para recoger la liquidez excedente.

Como síntesis del panorama que reflejan las cuentas del sector público, cabe poner énfasis en dos puntos: primero, el elevado déficit fiscal, con incidencia negativa sobre el resto del esquema macroeconómico, está circunscrito a un fenómeno acotado a un lapso de tres años (1979/1981). En presencia del mismo, el déficit de cuenta corriente externa creció. Segundo, la trayectoria posterior, hacia la reducción de la brecha fiscal, no habría ocurrido en un clima de crisis fiscal, que afectaron las distintas políticas públicas, en la magnitud que se registró en otros países de la región. Esto, según creemos, está estrechamente ligado a lo ocurrido en materia de las reformas tributarias, tal como se discute en el punto siguiente.

23. Los datos de ahorro e inversión globales, presentados en la sección anterior y construido sobre las definiciones de las cuentas nacionales, arrojan una menor caída en la inversión pública.

3. El sistema tributario. Políticas de reforma y problemas pendientes

En el período analizado Costa Rica introdujo modificaciones en diversos aspectos de su sistema impositivo. La principal reforma se produjo en 1987 e incluyó las siguientes medidas:[24] una ampliación de la base del impuesto a las ventas, mayores impuestos a la propiedad y alícuotas más altas para el gravamen a la transferencia de inmuebles, y se introdujo un nuevo impuesto sobre la reventa de automóviles importados bajo exenciones arancelarias. También se contemplaron modificaciones en el impuesto a la renta: sobre las personas físicas, se fijó en 25% la alícuota marginal máxima y se incrementó el mínimo no imponible –estimándose que tan sólo 5% de los asalariados resultan ahora alcanzados por el impuesto–; sobre las empresas, se estableció una tasa uniforme del 30% y se acondicionaron otras características del impuesto para estimular la inversión.

Si bien la reforma de 1987 reviste importancia, el alcance de la misma no puede ser analogada a las situaciones que se detectan en otros países. La particularidad del caso de Costa Rica deviene, como hemos visto, del contexto macroeconómico y, en particular, el hecho de que la situación fiscal no exhibió un perfil de crisis recurrente y prolongada. De hecho, el dato destacable es que las modificaciones tributarias se llevan a cabo una vez superado el período del ajuste. El segundo dato, según lo indica la información del cuadro 8, es que la reforma no habría producido cambios significativos en el nivel y estructura de los ingresos impositivos.

Habida cuenta de lo anterior, hemos juzgado apropiado comentar los aspectos más salientes –características y debilidades– de los impuestos que conforman el eje de la recaudación del gobierno central. En razón de los límites de este trabajo, la discusión que sigue no intenta ofrecer, sin embargo, un análisis exhaustivo sobre el sistema tributario del país.[25] Antes de ingresar en el terreno particular de cada impuesto es pertinente señalar, en primer término, que la estructura tributaria tiene la característica de estar asentada en impuestos al consumo: general y sobre bienes específicos que aportan casi el 50% del total.

24. En 1982 se habían elevado las contribuciones al seguro social. En 1984 se modificó el impuesto a la renta (subiendo a 50% la alícuota máxima para las empresas).

25. Al respecto puede consultarse FMI (1990).

En segundo término, en cuanto al nivel de la carga tributaria se observa que ésta ha sido descendente –la pérdida es de 1.6% del PIB–. El cambio operado está marcado por la reducción de los derechos que afectan a las exportaciones tradicionales y en la menor recaudación del impuesto a la renta. Los aumentos en los derechos sobre las importaciones, los impuestos selectivos al consumo y el impuesto a las ventas compensan parte del efecto.

a) Los impuestos al consumo

La imposición sobre los bienes y servicios está compuesta por tres fuentes diferentes: el impuesto a las ventas, impuestos selectivos al consumo y varios regímenes de impuestos específicos que se encuentran legislados en forma separada, pero que también sobre gravan el consumo de ciertos bienes (derivados del petróleo, café, reventa de automotores usados y cemento).[26] El impuesto a las ventas –alcanza la venta de bienes muebles, nacionales e importados, y la prestación de algunos servicios– se aplica con un alícuota única del 10%. Desde 1975 el impuesto opera en etapas múltiples, mediante débitos y créditos que evitan el arrastre del tributo. Las exportaciones están gravadas con tasa cero. Como se observa, este impuesto funciona de manera similar al sistema del IVA. El principal problema que presenta la actual norma legal es la numerosa cantidad de exenciones. La base del impuesto se ha venido reduciendo en forma sistemática en los últimos años.

Los impuestos selectivos al consumo definidos en el régimen general alcanzan a bienes de consumo final y de carácter prescindible o no esencial. Se requiere que exista producción doméstica de bienes. Están gravadas las importaciones con excepción de aquéllas originadas en el MCC. La cobertura del impuesto es amplia: abarca a casi 300 rubros. Sin embargo, el 90% de la recaudación está concentrada en pocos artículos: tabaco, alcohol, bebidas gaseosas. Atendiendo a este punto, no parece justificada la imposición a numerosos bienes que tienen escaso rendimiento fiscal. Aplicando una lista restringida, los costos de administración bajarían y, paralelamente, permitirían una mejor focalización de las acciones de fiscalización y control. De los

26. Para 1988 los niveles de recaudación eran los siguientes (en porcentajes del PIB): ventas 3.9, selectivos 2.2 y específicos 1.1.

restantes impuestos sobre el consumo, contenidos en normas diferentes del régimen general, se destacan los tributos (en número de cuatro) que gravan los derivados del petróleo y el impuesto al café. Con respecto al primero, Costa Rica parece responder a un esquema que es frecuente en la aplicación de los impuestos a los combustibles: coexistencia de fondos con destino específico con distintos mecanismos de imposición. En este caso, se alternan alícuotas e impuestos fijos en los distintos productos. En la etapa de refinación también se cargan impuestos. El gobierno central comparte la recaudación con la Universidad Nacional, pero también la empresa de petróleo se ha financiado con el impuesto, generando deudas con el Tesoro, durante períodos en el cual las tarifas no permitían cubrir los costos de explotación. Nuevamente, no resulta claro el por qué del mecanismo adoptado. El petróleo y sus derivados podrían incluirse –con una alícuota única– en el impuesto a las ventas, aplicando además alícuotas diferenciales para ciertos subproductos. En cuanto al impuesto al café –sobre el valor de venta del productor a las plantas procesadoras se aplica una escala progresiva del 2.5 al 10% que depende del precio–, su forma de aplicación reviste las características de un impuesto presunto sobre la renta. Bajo el diseño actual, el tributo afecta a los pequeños productores. En 1989 se dispuso una modificación del impuesto –se aprobaron las alícuotas variables–, pero manteniendo su carácter de impuesto a la producción, no obstante que el objetivo del mismo sería alcanzar la renta (diferencial) del productor.

b) Impuesto a la renta

La norma actualmente vigente distingue, según es habitual, tres tipos de renta: (a) utilidades de las empresas y rentas de las personas físicas; (b) ingresos del trabajo personal; (c) remesas de utilidades originadas en rentas de fuente nacional.[27] Del total de la recaudación registrado en 1989 (2.2% del PIB), 60% aproximadamente fue aportado por las empresas.

Las utilidades de las empresas están alcanzadas por una alícuota general del 30%, aunque la ley contempla un tratamiento especial, para

27. Como se explicó arriba, el impuesto a la renta fue modificado en 1987. Su entrada en vigencia data de mayo de 1988. En septiembre y diciembre de dicho año se introducen nuevas disposiciones pero que no alteran el esquema de la norma.

pequeñas empresas, a las que se aplican alícuotas más bajas. El potencial de recaudación parece mayor del rendimiento efectivo que arroja el impuesto. Las razones se vinculan con ciertas deficiencias de diseño. En primer lugar, el privilegio que se otorga a las pequeñas empresas introduce en los hechos un elemento de progresividad en el impuesto. Esto estimula la subdeclaración de rentas, o su división en distintos responsables, reduciendo la alícuota. En segundo lugar, la norma permite la deducción de los costos financieros computándolos por el interés nominal. No obstante que el país registra baja inflación, el método señalado es un incentivo a aumentar los pasivos financieros de la empresa para apropiarse del subsidio fiscal. En conexión con ello, también puede señalarse que el sistema de pagos a cuenta tiende a beneficiar al contribuyente con el rezago entre obligación y fecha efectiva de pago. Costa Rica empero no parece haber avanzado en forma integral hacia procedimientos de ajuste por inflación en el impuesto a la renta.

Con respecto a la imposición sobre los ingresos del trabajo personal, los cambios introducidos han ido en dirección de reducir alícuotas y mínimos no imponibles –actualmente, las tasas son de 10 y 15%–; solamente un 5% de la población asalariada estaría hoy alcanzada por el impuesto. Es de interés de señalar que esta línea de reforma ha sido definida parcialmente al margen del tipo de cuestiones señaladas en el debate teórico. En realidad, su origen se vincula con otro aspectos de las finanzas públicas de Costa Rica: el régimen de seguros de retiro y cobertura de salud. El costo de los beneficios ha sido creciente y su financiamiento ha requerido el incremento de los aportes y contribuciones.[28] La carga del seguro social que recaen sobre los salarios es de 32% aproximadamente. La política seguida en relación a uno y otro esquema –seguro social/impuesto a la renta– ha tendido a privilegiar el primero, haciendo esfuerzos por sostener el alto nivel de beneficios que otorga el régimen de retiro. El escenario de mediano plazo indicaría la conveniencia de introducir reformas que permitan aliviar los costos financieros, no obstante que el sistema mantiene reservas acumuladas y no es deficitario en el resultado de los flujos.

28. Corresponde señalar que el presupuesto estatal hace una contribución regular a ambos esquemas (además de las que le corresponden en carácter de empleador), y que equivalen a 1.5% sobre la nómina salarial total sujeta a aportes.

c) *Impuestos sobre el comercio exterior*

Como se señaló al comienzo de esta sección, los ingresos aduaneros constituyen una fuente importante de la recaudación del gobierno central, con una participación de alrededor del 30% en la cuenta total. En la década de los años ochenta, la declinación tendencial de los precios de las exportaciones tradicionales provocó una disminución de los ingresos originados en esta fuente. Durante el período se han perdido más de tres puntos porcentuales del PIB en los impuestos a las exportaciones. No es previsible una recuperación de estos ingresos. Tampoco parece probable dentro del esquema de apertura con que se viene administrando la política comercial. La medida sería sostenible, sin embargo, si los precios del café experimentaran un crecimiento repentino. De todas maneras, los impuestos a la exportación tradicional, no obstante que reducidos en relación al nivel histórico, contrastan con el fuerte subsidio estatal en las exportaciones no tradicionales fuera del MCC.

La recaudación sobre tarifas a las importaciones, según se lee en el cuadro respectivo, se ubica alrededor del 3% del PIB en 1989/1990, habiéndose ganado ingresos respecto de los niveles de 1983/1984. En el período indicado se redujo la tarifa media. En efecto, en 1986 se llegó a nuevo acuerdo dentro de los países MCC sustituyéndose los derechos específicos por tributos *ad valorem*. Fue la principal reforma del Tratado de San José desde su aprobación en 1963. Con esta medida, el arancel promedio (simple) de Costa Rica pasó de 53 a 26% en 1967. El programa es más ambicioso por cuanto contempla una meta de 16% para 1992, con una disminución del desvío sobre la tarifa media (se ubicaría en 15% aproximadamente). En este proceso, la protección efectiva que gozaban ciertos sectores industriales se ha reducido; los bienes de capital, que estaban exentos en el viejo régimen, han comenzado a tributar entre 5 y 10%. En el marco de esta modificación arancelaria, Costa Rica ha suprimido las sobretasas que gravaban importaciones provenientes de terceros mercados. Esta medida ha contribuido a asimilar la posición del país respecto de otros miembros del MCC.

Además de la reducción en los niveles de protección, otra dificultad fiscal en este frente ha sido el elevado número de bienes exonerados de pago. Estimaciones hechas para 1988 indicaban que por cada colón recaudado 1.2 colones de ingresos tributarios se han

perdido con las exenciones (FMI, 1990). El 20% de esta pérdida fue ocasionado por el sistema de admisión temporaria de importaciones utilizadas en las exportaciones no tradicionales. A continuación se hace referencia a este mecanismo de incentivo tributario.

La política de beneficios promocionales a diversas actividades productivas que posee Costa Rica es amplia: la explotación agropecuaria, la forestal y la industria poseen esquemas de incentivos propios. En particular, el régimen industrial permite que firmas ubicadas en sectores definidos como prioritarios –bienes de capital, materias primas básicas y otros insumos– gocen de beneficios que consisten, en general, en un menor impuesto a la renta (depreciación aceleradas de bienes de capital, crédito imputable al pago del impuesto proveniente de ciertas inversiones, etc.). Sin embargo, el régimen que comporta mayor costo fiscal –aproximadamente 1% del PIB hacia 1989/1990– es el que se aplica a la exportaciones no tradicionales (manufacturas con destino a terceros mercados). Además de la admisión temporaria de insumos importados con destino a la exportación mencionado arriba, las empresas incluidas en estos contratos promocionales reciben reintegros, denominados Certificados de Abono Tributario, que pueden alcanzar hasta 25% del valor fob. Si bien el esquema contempla una escala gradual, el 60% de los certificados han sido emitidos por porcentajes superiores al 20%. Además, se observa un grado de concentración elevada: 49% del monto fue adjudicado a 28 empresas, mientras que el resto está distribuido en alrededor de 500 firmas.

Como se ha visto en las secciones anteriores, el sistema de beneficios especiales a la exportación ha sido efectivo tanto en términos de volúmenes como diversificación de mercados. Su debilidad, además del costo fiscal actual, radica en la prolongada extensión del período de vigencia del contrato (10 años). Habida cuenta de que el impuesto a la renta forma parte del sistema, esta situación podría perjudicar, como ha ocurrido en otros países, el rendimiento del impuesto por cuanto dificulta apreciablemente la tarea de fiscalización.

BIBLIOGRAFÍA

Baran, Y. (1989). *Harmonizing Tax Policies in Central America.* PPR Working Papers. The World Bank.

CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Costa Rica,* varios años.

FMI (1990). *Costa Rica: El sistema tributario.* Informe Preparado por V. Tanzi, P. Shome, A. Atchabahían y M. Beytía.

Franco, R. y León, A., (1984). Estilos de desarrollo, papel del estado y estructura social en Costa Rica, *Pensamiento Iberoamericano* No.6., julio-diciembre 1984.

IBRD (1988). *Costa Rica. Country Economic Memorandum,* Report No.7481-Cr.

Pollack M. y Uthoff, A. (1985). *Costa Rica: Evolución macroeconómica 1976-1983.* Monografía sobre Empleo/50.

Cuadro 1
COSTA RICA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
					(tasa porcentual de crecimiento)					
PIB real	-2.3	-7.2	2.7	7.8	0.7	5.3	4.5	3.2	5.5	3.6
Inflación	65.1	81.7	10.7	17.3	11.1	15.4	16.4	25.3	10.0	27.3
Exportaciones	-1.9	-5.1	1.4	12.7	-4.4	14.3	4.0	11.6	14.3	4.6
Importaciones	-21.4	-19.9	9.8	9.1	2.2	5.2	21.4	4.1	19.4	16.7
Términos del intercambio (bienes y servicios) (en porcentajes)	-21.8	-3.0	5.6	3.8	-2.9	15.5	-14.1	-0.9	-2.2	-9.0
Déficit sector público no financiero[a]	-13.7	-8.7	-3.4	-1.7	-1.7	-1.7	-0.3	0.1	-2.4	-2.7
Déficit en cuenta corriente[b]	-16.0	-9.4	-9.8	-7.2	-7.8	-4.2	-8.8			
Tipo de cambio de las exportaciones[c]	126.1	114.6	96.1	95.5	100.0	105.0	114.7	123.0	117.8	121.7
Desocupación	8.7	9.4	8.5	6.6	6.7	6.7	5.9	6.3	3.7	5.4
M1/PIB				17.4	16.2	14.7	14.2	13.9	13.9	12.7
Deuda externa (millones de dólares)				3881.0	3925.0	4140.0	4079.0	4384.0	4471.0	4513.0
Total deuda externa/PIB[b]			138.2		113.6	96.6	93.5			

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, varios números.
[a] 1981/1987, IBRD, Costa Rica, *Country Economic Memorandum*, 1988.
[b] IBRD, Costa Rica, *Country Economic Memorandum*, 1988.
[c] Indice tipo de cambio efectivo real, 1985=100.

Cuadro 2

COSTA RICA: AHORRO E INVERSIÓN

(en porcentajes del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Inversión bruta Interna	26.6	29.0	24.7	24.2	22.7	25.4	23.7	24.9
Privada	14.7	15.2	13.1	11.6	13.7	12.3	12.8	15.1
Pública	9.2	8.9	7.2	6.4	6.4	7.0	5.8	4.8
Variación de inventarios	2.7	5.0	4.4	6.2	2.7	6.1	5.0	5.0
Financiamiento de la inversión	26.6	29.0	24.7	24.2	22.7	25.4	23.7	24.9
Ahorro bruto nacional	11.7	13.8	12.4	14.1	15.5	18.0	20.0	17.8
Ahorro bruto interno más	16.2	24.1	27.6	23.4	23.1	23.7	24.6	21.4
Transferencias corrientes	0.3	1.0	1.3	0.7	0.9	1.4	1.4	1.3
Pagos netos a factores	-4.8	-11.3	-16.5	-10.0	-8.5	-7.1	-6.0	-4.9
Ahorro externo	14.9	15.2	12.3	10.1	7.2	7.4	3.7	7.1

Fuente: IBRD, Costa Rica, *Country Economic Memorandum* 1988.

Cuadro 3
COSTA RICA: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
					(Millones de colones)						
1. Ingresos Corrientes	5 053	7 770	14 026	21 417	27 012	32 005	38 030	44 642	54 200	65 100	76 100
Ingresos Tributarios	4 800	7 517	13 717	20 622	24 864	29 666	33 810	41 149	50 426	61 444	72 962
2. Gastos Corrientes	6 352	8 663	15 072	20 953	26 586	30 143	36 858	43 629	54 570	69 628	88 455
3. Ahorro Corriente (1-2)	1 299	-893	-1 046	464	426	1 862	1 172	1 013	-370	-4 528	-12 355
4. Ingresos de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Gastos de Capital	1 930	2 106	2 212	5 091	5 392	5 802	9 419	6 727	8 464	12 803	10 511
6. Déficit	-3 229	-2 999	-3 258	-4 627	-4 966	-3 940	-8 247	-5 714	-8 834	-17 331	-22 866
PIB a precios corrientes	41 406	57 103	97 505	129 314	163 011	197 920	247 752	285 284	368 900	428 100	564 000
					(Porcentaje del PIB)						
1. Ingresos Corrientes	12.2	13.6	14.4	16.6	16.6	16.2	15.4	15.6	14.7	15.2	13.5
Ingresos Tributarios	11.6	13.2	14.1	15.9	15.3	15.0	13.6	14.4	13.7	14.4	12.9
2. Gastos Corrientes	15.3	15.2	15.5	16.2	16.3	15.2	14.9	15.3	14.8	16.3	15.7
3. Ahorro Corriente (1-2)	-3.1	-1.6	-1.1	0.4	0.3	0.9	0.5	0.4	-0.1	-1.1	-2.2
4. Ingresos de Capital	-	-	-	-	--	-	-	-	-	-	
5. Gastos de Capital	4.7	3.7	2.3	3.9	3.3	2.9	3.8	2.4	2.3	3.0	1.9
6. Déficit	-7.8	-5.3	-3.3	-3.6	-3.0	-2.0	-3.3	-2.0	-2.4	-4.0	-4.1

Fuente: IBRD. Costa Rica. Country Economic Memorandum, 1988.
1988/90, CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1990.

Cuadro 4
COSTA RICA. INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR
(millones de dólares)

	1979/1980	1981/1982	1983/1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Balance comercial (bienes y servicios)	-443.4	-28.2	4.3	-66.3	58.2	-149.7	-75.0	-174.0	-427.0
Exportaciones	1172.0	1165.9	1202.2	1225.5	1415.4	1443.2	1620.0	1851.0	1937.0
Importaciones	1615.4	1194.1	1197.9	1291.8	1357.2	1592.9	1695.0	2025.0	2364.0
Exportaciones (bienes)	971.5	939.5	939.5	939.1	1084.8	1113.5	1181.0	1333.0	1358.0
Tradicionales	602.6	572.8	578.3	599.9	694.3	643.9	606.0	621.0	623.0
No Tradicionales	369.0	366.8	361.2	339.2	390.5	469.6	575.0	712.0	735.0
Centroamérica	222.9	202.6	195.6	143.5	98.9	98.0	130.0	144.0	130.0
Resto	146.1	164.2	165.6	195.7	291.6	371.6	445.0	568.0	605.0
Términos de intercambio fob/cif, bienes (1980=100)				84.9	101.9	83.8	83.9	79.8	70.1

Fuente: 1979/1987, IBRD, COSTA RICA, *Country Economic Memorandum*, 1988
1988/1990, CEPAL, *Estudio Economico de America Latina y el Caribe.*

Cuadro 5
COSTA RICA. INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(millones de colones)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos corrientes	5053	7770	14026	21417	27012	32005	38030	44642	54200	65100	76100
Ingresos tributarios	4800	7517	13717	20622	24864	29666	33810	41149	50426	61444	72962
Gastos corrientes	6352	8663	15072	20953	26586	30143	36858	43629	54570	69628	88455
Ahorro corriente	-1299	-893	-1046	464	426	1862	1172	1013	-370	-4528	-12355
Ingresos de capital	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Gastos de capital	1930	2106	2212	5091	5392	5802	9419	6727	8464	12803	10511
Déficit	-3229	-2999	-3258	-4627	-4966	-3940	-8247	-5714	-8834	-17331	-22866
PIB a precios corrientes	41406	57103	97505	129314	163011	197920	247752	285284	368900	428100	564000

Fuente: IBRD, COSTA RICA, *Country Economic Memorandum*, 1988.
1988/1990, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* 1990.

Cuadro 6
COSTA RICA. INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(en porcentajes del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos corrientes	12.2	13.6	14.4	16.6	16.6	16.2	15.4	15.6	14.7	15.2	13.5
Ingresos tributarios	11.6	13.2	14.1	15.9	15.3	15.0	13.6	14.4	13.7	14.4	12.9
Gastos corrientes	15.3	15.2	15.5	16.2	16.3	15.2	14.9	15.3	14.8	16.3	15.7
Ahorro corriente	-3.1	-1.6	-1.1	0.4	0.3	0.9	0.5	0.4	-0.1	-1.1	-2.2
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos de capital	4.7	3.7	2.3	3.9	3.3	2.9	3.8	2.4	2.3	3.0	1.9
Déficit	-7.8	-5.3	-3.3	-3.6	-3.0	-2.0	-3.3	-2.0	-2.4	-4.0	-4.1

Fuente: IBRD, COSTA RICA, *Country Economic Memorandum*, 1988.
1988/1990, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* 1990.

Cuadro 7
COSTA RICA: SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO
(en porcentajes del PIB)[a]

	1979/1980	1981/1982	1983/1984	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos corrientes	21.6	18.0	24.8	21.0	17.9	18.1	24.4	25.2	24.5	24.9	25.9	25.3	26.3	26.3
Gastos corrientes	23.4	21.2	21.1	23.3	21.7	20.6	21.1	21.0	20.8	20.5	21.3	20.7	23.2	24.2
Déficit o superávit corriente	-1.8	-3.2	3.7	-2.3	-3.8	-2.5	3.3	4.2	3.7	4.4	4.6	4.7	3.1	2.1
Gobierno central	-3.0	-1.4	0.3						0.9	0.5	0.4			
Resto del gobierno central	1.5	1.0	1.8						2.2	2.0	2.1			
Empresas públicas	-0.3	-2.8	1.6						0.6	1.9	2.1			
Ingresos de capital	0.2	0.3	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Gastos de capital y préstamos	11.2	8.3	6.5	11.2	10.2	6.4	6.9	6.0	5.4	6.2	5.0	4.7	5.6	4.8
					0.0	0.0	0.0	0.0	0.0					
Déficit o superávit global	-12.8	-11.2	-2.6	-13.3	-13.7	-8.7	-3.4	-1.6	-1.7	-1.7	-0.3	0.1	-2.4	-2.7
Financiamiento	12.8	11.2	2.6	13.3	13.7	8.7	3.4	1.6	1.7	1.7	0.3	-0.1	2.4	2.7
externo	5.2	8.7	1.3	4.7	11.2	6.2	1.0	1.6	3.2	2.1	0.7	-0.2	0.4	0.6
interno	7.2	2.9	1.4	6.5	3.0	2.7	2.8	-0.1	-1.9	-0.9	-1.0	0.1	2.0	2.1
ajuste	0.4	-0.4	-0.1	2.1	-0.5	-0.2	-0.3	0.0	0.4	0.5	0.6			
Resultado Banco Central	nd	nd	-4.9	nd	nd	nd	nd	nd	-5.2	-3.7	-3.0	nd	nd	nd

Fuente: 1979/1987, IBRD, Costa Rica, *Country Economic Memorandum*; 1988, 1988/1990, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 1990.

a Incluye Gobierno Central y 18 instituciones públicas.

Cuadro 8
COSTA RICA: RECURSOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL[a]
(en porcentajes del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989b
A los ingresos	2.4	2.6	3.0	3.6	2.9	2.5	2.3	2.2	2.2	2.2
Otros directos	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.5
Bienes y servicios domésticos	4.9	4.7	4.8	5.9	6.8	6.7	5.9	6.9	7.3	7.2
IVA (o impuesto general al consumo)	1.5	2.0	2.8	3.3	3.5	3.5	3.2	3.7	3.8	3.9
Específicos	3.4	2.7	2.1	2.6	3.3	3.2	2.6	3.1	3.5	3.3
Comercio exterior	3.8	5.5	5.9	6.1	5.1	5.4	5.1	5.1	4.1	4.4
Importaciones	2.0	1.6	1.1	1.9	2.6	3.2	2.7	3.3	2.7	2.9
Exportaciones	1.8	3.9	4.8	3.9	2.4	2.1	2.4	1.7	1.4	1.5
Otros	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
TOTAL	11.6	13.2	14.1	15.9	15.3	15.0	13.6	14.4	14.0	14.3

Fuentes: Ministerio de Hacienda y FMI. Los datos de 1989 son estimados.

a No incluye seguridad social.
b Estimado por el Ministerio de Hacienda.

CAPÍTULO VI

MÉXICO

1. Introducción

Observado en una perspectiva de largo plazo, el escenario macroeconómico mexicano puede definirse como de progresiva complejidad. Desde 1950 hasta el primer shock petrolero en 1973 fueron años de desarrollo estable, la economía presentó altas tasas de crecimiento (más del 6% anual) y bajas tasas de inflación (alrededor del 3% anual). Desde 1973 hasta 1981, las altas tasas de crecimiento fueron acompañadas por relativamente elevadas tasas de inflación, y a partir de 1982, en cambio, la economía sufrió estancamiento y muy altas tasas de inflación. (Véase el cuadro 1).

En el primer período, de desarrollo estable, el sector público evidenció una prudente política fiscal. A diferencia de otros países latinoamericanos la política fiscal fue relativamente consistente, y la ausencia tanto de importantes shocks externos como de desequilibrios domésticos y conflictos salariales se reflejó en una inusual estabilidad con bajas tasas de inflación. El tipo de cambio, establecido en 12.5 pesos por dolar en abril de 1954, pudo ser mantenido sin mayores esfuerzos hasta principios de los años setenta.[1] El crecimiento de este período tuvo lugar en un entorno de relativa protección a través de barreras al comercio y una fuerte participación estatal tanto como actor directo como mediante mecanismos regulatorios. La industrialización sustitutiva de importaciones generó un entorno de dinamismo económico que parecía ilimitado. Sin embargo las rentas generadas por las

1. Conviene resaltar aquí que México presenta marcadas diferencias con el resto de los países latinoamericanos y en especial con los otros seis que son analizados por el presente estudio. Entre ellas, no se deben olvidar su posición geográfica, su tradición institucional sólida y estable, un régimen laboral especial (con salarios flexibles a la baja). En el pasado, la inflación no había sido un problema central de la política económica.

políticas proteccionistas no lograron ser transformadas en inversiones de productividad creciente y, en cambio, fueron el refugio contra competidores más eficientes. La falta de condicionalidad para el otorgamiento de los beneficios y la existencia de un sector agropecuario relativamente gravado como competencia de la industria protegida habrían sido los principales errores de las políticas proteccionistas seguidas en México.[2] Ello habría sido, a su vez, uno de los factores que influyó en que la tasa global de crecimiento de la productividad comenzara a declinar al final de los años sesenta, aunque no se debe olvidar la presión de los shocks externos –especialmente los resultantes de la recesión mundial iniciada a principios de los años setenta– y que la crisis misma fue, en parte, el resultado de la caída de la productividad en las economías capitalistas centrales.

Ello derivó en problemas de balanza de pagos que motivaron la intervención estatal directa para inyectar dinamismo en la economía, eliminar cuellos de botella y mejorar el nivel de bienestar de la población. Como consecuencia de la política fiscal expansiva el déficit del sector público creció desde 2.5% del PIB en 1971 hasta 10% en 1975.[3] En esos años la deuda externa pública creció de 6.7 a 15.7 miles de millones de dólares y alcanzó los 21 mil millones de dólares hacia fines de 1976. En este año, con la economía sin reservas, el gobierno debió devaluar el peso por primera vez después de 22 años de tipo de cambio fijo, libre y convertible.

De todos modos, la crisis de 1976 fue de corta duración ya que los importantes descubrimientos de petróleo[4] posibilitaron un giro de 180 grados en la política económica, que pasó de preocuparse por ajustarse a la escasez a administrar la abundancia, como solía decir López Portillo, presidente de México entre fines de 1976 y 1981.[5] Ese optimismo fue efímero, pocos años después la suba de las tasas de interés internacionales –que incrementó el peso de los servicios de la deuda– y la caída de los precios internacionales del petróleo derivaron en la crisis de 1982.

2. Ellos son señalados por Lustig (1989a), p.3.

3. Ver Lustig (1989a), p.3.

4. Las reservas probadas de petróleo crecieron de alrededor de 6 millones de barriles en 1975 a 40 millones en 1978, y en 1982 fueron estimados en más de 70 millones. Ver Lustig (1989a), p.5, nota 16.

5. Ver Lustig (1989a), p.4.

2. La economía mexicana en la década de los años ochenta

A lo largo de los años ochenta la economía mexicana, como la mayoría de los países de la región, se ha debatido, en la búsqueda de dos objetivos que muchas veces resultaron contrapuestos: reactivar y atender los reclamos sociales y económicos, o continuar el ajuste pare controlar los desequilibrios que se habían manifestado a partir de la crisis de 1982. La elección entre una y otra opción y el debate frente a las mismas es muy sensible a las condiciones políticas y económicas que terminan moldeando la decisiones de los gobiernos en cada país. De manera más visible que en muchos otros casos,[6] en México, las marchas y contramarchas en uno y en el otro de los sentidos aludidos, han determinado una particular y más compleja periodización de su evolución económica. Ello no fue solamente el resultado de los vaivenes políticos locales sino, en gran medida, de las diferentes posibilidades y restricciones que ha impuesto la accidentada evolución del mercado internacional del petróleo al diseño de la política macroeconómica.

A continuación se presentará una rápida revisión de la evolución económica de México durante la década de los años ochenta, considerando cinco períodos:[7]

i) Los años previos a la crisis: 1980-1981. La economía se encontraba en pleno auge y "sobrecalentada", con el PIB y el déficit fiscal creciendo rápidamente.

ii) La crisis de 1982 y el "ajuste desordenado". Las alzas de las tasas de interés externas, los enormes déficit comerciales y la masiva fuga de capital determinaron la escasez de divisas para cubrir los intereses de su deuda externa.

iii) Los ajustes ortodoxos: 1983-1985. Los tres primeros años de Miguel de la Madrid. El déficit público fue controlado y la economía sufrió varios altibajos.

iv) La crisis de 1986-1987. Fue la segunda crisis de la década. La caída del precio internacional del petróleo, entre otras causas, volvió a desestabilizar la economía y la inflación se ubicó en niveles nunca antes alcanzados en México.

6. Bolivia, por ejemplo.

7. Se sigue la periodización presentada en Urzúa (1990).

v) El ajuste heterodoxo: 1988-1989. Con una combinación de medidas ortodoxas y heterodoxas se logró contener la espiral inflacionaria y el déficit fiscal, a la vez que la economía comenzó a recuperarse.

a) Los años previos a la crisis: 1980-1981

Bajo la presidencia de López Portillo, durante los dos primeros años de la década, la economía continuó evolucionando como en los años setenta: el producto creció más del 8%, la inversión pública alcanzó el nivel récord de 12.1% del PIB, el déficit de cuenta corriente superó los 16000 millones de dólares y el desequilibrio financiero del sector público excedió los 14% del PIB. (Véase el cuadro 2).

Con el descubrimiento de masivas reservas petroleras, las que estaban bajo el control de la empresa estatal PEMEX, el presidente López Portillo esperaba remover simultáneamente los dos obstáculos de la economía mexicana: el externo y el fiscal. En los primero años ello fue ayudado por el crecimiento de los precios de petróleo.[8] Entre 1978 y 1982, se produjo un importante "boom" pivoteado por el gasto público: la tasa de crecimiento de la inversión total fue 15% anual promedio. En esos años reinaba un optimismo generalizado en relación a los niveles elevados de precio futuro del petróleo y a la caída de las tasas de interés externa.

Como el gasto público creció más rápidamente que los recursos del petróleo, el déficit fiscal (financiero) se mantuvo alrededor de 7% del PIB entre 1978 y 1980 y alcanzó 14.1% del PIB en 1981. Esos desequilibrios fueron parcialmente cubiertos con financiamiento externo. Entre 1978 y 1980 el stock de deuda pública externa creció de 26.4 a 33.9 miles de millones de dólares y la correspondiente al sector privado de 5.2 a 17.5 miles de millones de dólares.

La combinación de políticas expansivas y la entrada de capital produjo presiones inflacionarias en el sector de no comerciables, caída del tipo de cambio real y, como consecuencia, deterioro en las condiciones del comercio exterior del sector no petrolero. Cuando el precio del petróleo comenzó a descender a mediados de 1981, el

8. El precio promedio del barril de petróleo crudo había sido de alrededor de 13 dólares desde principios de 1977 hasta principios de 1979, a mediados de 1979 fue de 22 dólares y en febrero de 1980 superó los 30 dólares.

gobierno trató de mantener el valor del peso aumentando su financiamiento externo, pero se hizo insostenible a mediados de febrero de 1982 cuando el tipo de cambio saltó de 28 a 45 pesos el dólar, prácticamente en una noche.[9]

b) La crisis de 1982 y el ajuste "desordenado"

Al crecimiento del producto de los cuatro años anteriores (1978-1981) de 8% anual, siguió una caída del 0.6% en 1982 y tasa de inflación anual (diciembre contra diciembre) cercana al 100%.

Lo que siguió en 1982 fue lo que se ha dado en llamar "ajuste desordenado": las políticas implementadas no siguieron un patrón consistente para restaurar la estabilidad financiera ajustándose a las nuevas y adversas condiciones externas. En agosto de 1982 el gobierno debió congelar las cuentas en dólares y declaró una moratoria de su deuda externa. Tres meses antes del cambio de gobierno, el 1 de setiembre de 1982, el sistema bancario fue nacionalizado. Por otra parte, en el plano fiscal, si bien se incrementó la alícuota del IVA y se reajustaron las tarifas públicas, el mayor peso del ajuste recayó sobre la inversión pública que, como porcentaje del PIB, cayó a la mitad entre 1981 y 1982.

c) Los ajustes ortodoxos: 1983-1985

En diciembre de 1982, al asumir el gobierno, de la Madrid anunció un programa de estabilización para atacar la crisis de corto plazo y una estrategia de mediano plazo para impulsar el cambio estructural. El diagnóstico inicial fue que la crisis de corto plazo se debía a la existencia de desequilibrios macroeconómicos, principalmente originados por el déficit fiscal y agravados por los adversos shocks externos. La respuesta del nuevo equipo de gobierno fue un programa ortodoxo ("Programa de Ordenación Económica") que incluiría un drástico corte en el déficit fiscal, y un tipo de cambio real alto.

Durante este período, el producto, después de caer en 1983, se recuperó lentamente en los dos años siguientes; la tasa de inflación se mantuvo en niveles relativamente elevados (68% anual promedio); el tipo de cambio establecido inicialmente en un nivel real elevado fue

9. Lustig (1989 a), p.8.

cayendo paulatinamente a lo largo del trienio, y, finalmente, el salario real evidenció un significativo deterioro. El desequilibrio fiscal medido en su forma convencional se mantuvo entre el 8 y 9% del PIB, pero el operacional fue prácticamente insignificante. (Véanse los cuadros 2 y 3).

En general, se persiguieron dos tipos de objetivos: en el corto plazo la estabilidad de precios y tipo de cambio debía ser restablecida; en el mediano plazo se buscaría el incremento en la competitividad de la economía mexicana y la desregulación de la economía. Estos objetivos eran difíciles de cumplir teniendo en cuenta los problemas para atender las obligaciones externas en medio de condiciones muy adversas, especialmente referidas a los términos del intercambio. En ese escenario también era difícil el logro de estabilidad financiera.

Desde fines de 1982 se sucedieron en México numerosos planes de estabilización: algunos más y otros menos ortodoxos. Entre los primeros, el "Programa de Ordenación Económica" y el implementado a mediados de 1985 incluyeron devaluaciones y políticas para lograr fuertes reducciones del déficit fiscal. En el medio –a principios de 1984 y 1985– se implementaron otros que (como el que se aplicaría luego en 1987), trataron de combatir la inflación con políticas más gradualistas. En general, si bien cada uno de los planes logró cierto control sobre la inflación y la crisis de balance de pagos, condujeron a un virtual estancamiento de la economía, contracción de las inversiones y reducción de los salarios.

d) La crisis de 1986-1987

En 1986 el precio internacional del petróleo cayó desde 25 a 11.8 dólares el barril, lo que determinó una nueva crisis en la economía mexicana. Los impactos directos (alrededor de 2% del PIB) e indirectos sobre los recursos tributarios (más el impacto de otros factores negativos), inducirían el incremento de los requerimientos financieros del gobierno y una importante suba de las tasas de interés interna. Ello, a su vez, motivó un importante crecimiento de los pagos de intereses de la deuda interna, que pasaron de 6.6% del PIB a 10.9% entre 1985 y 1986. Por otra parte, se desató un proceso inflacionario inédito para la economía mexicana: en 1987 el índice de precios al consumidor registró un aumento del 159%.

e) *El ajuste heterodoxo: 1988-1989*

En noviembre de 1987 una fuerte fuga de la moneda local fue frenada por una devaluación de alrededor del 30% que, a su vez, provocó altas tasas de inflación. En parte, ese cambio de portafolio de los inversores se habría debido al impacto de la fuerte caída en las grandes bolsas internacionales durante octubre.[10] La magnitud de los desequilibrios convenció a las autoridades de utilizar una combinación de medidas correctivas ortodoxas y heterodoxas. El plan resultante se acordó en el "Pacto de Solidaridad Económica", firmado por el gobierno y representantes del sector empresarial y laboral en diciembre de 1987, y formalmente de puso en marcha en marzo de 1988. El objetivo fue abatir la inflación mediante un congelamiento de precios, salarios y tipo de cambio. Luego de ser renovado en cuatro oportunidades durante 1988, hacia fines de ese mismo año, cuando asumió el nuevo gobierno liderado por Salinas de Gortari, ese pacto fue reemplazado por el "Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico", cuyos lineamentos generales se mantuvieron inalterados. La inflación descendió a alrededor del 20% hacia fines de 1989 y se comenzó una paulatina mejora de las cuentas públicas. Para ello influyeron tanto las medidas tendientes a la reducción de la deuda interna –que, a su vez, motivó la caída de la tasa de interés interna y la disminución de los pagos de intereses internos–, como las reformas tributarias. En 1989, el déficit financiero acabó por ser sólo alrededor de 5.8% del PIB, el nivel más bajo de la década.

En 1989 el plan de estabilización recibió el impacto positivo del considerable alivio en la situación de pagos externos logrado merced a los efectos de la renegociación de parte sustancial de la deuda externa. Ello se logró a partir de la firma de un nuevo convenio de "Servicio Financiero Ampliado" con el Fondo Monetario Internacional por un período de tres años. Luego se pudieron concretar acuerdos con el Club de París, el gobierno japonés, el Banco Mundial y, por último, con alrededor de 500 bancos comerciales. Finalmente, en febrero de 1990 se firmó un acuerdo dentro del esquema de la "Iniciativa Brady" que significará una sustancial reducción en los intereses de la deuda externa mexicana.[11]

10. CEPAL (1988), p.429.

11. Entre 1991 y 1994 el flujo de transferencias al exterior por concepto de intereses ahorrados y amortizaciones diferidas disminuirá en algo más de 3700 millones de dólares anuales. Ver CEPAL (1990), p.558.

El Pacto gozó de una coyuntura de lanzamiento más favorable al contar con elevadas reservas internacionales (alrededor de 13 mil millones de dólares), lo que permitió el mantenimiento de tipo de cambio fijo y reducciones tarifarias. Un año después, en marzo de 1989, las reservas internacionales sumaban 10 mil millones de dólares.

En resumen, reconsiderando los objetivos de los gobiernos mexicanos durante la década de los años ochenta en materia de política económica, es posible concluir que, si bien parece haberse logrado la estabilidad de precios, la estabilidad financiera parece frágil y el impacto sobre la economía real es negativo: los años ochenta terminan con el producto estancado, contracción de la inversión tanto pública como privada y reducciones de gasto social y salario real.[12] En ese contexto no debe extrañar la pérdida de apoyo sufrida por el Partido Revolucionario Independiente (PRI), en el gobierno desde principios de los años cincuenta.[13] Entre 1982 y 1989 tal vez el más visible cambio se dio en el rol del sector público y se manifestó cuantitativamente en la mejora de su resultado primario que pasó de ser negativo en 7.3% del PIB en el primero de los años mencionados a mostrar superávits a partir de 1983, el que alcanzó el pico de 7.4% del PIB en 1988. El gobierno fue exitoso en la reducción del gasto,[14] comenzó procesos de privatización y reestructuración de empresas públicas e intentó mejoras en el sistema tributario. Ello será analizado en la sección siguiente.

3. Las dimensiones y principales características del sector público mexicano

a) Estructura

El sector público mexicano se puede dividir en tres grandes categorías:[15]

12. Los salarios reales mínimo y promedio habrían acumulado una pérdida de alrededor del 50% entre 1983 y 1988. Ver Lustig (1989a), p. 15 y cuadro 2.

13. Ver Lustig (1989a), p.20.

14. Aunque según Lustig no habría sido tan exitoso en su reasignación. Ver Lustig (1989a), p.17.

15. Esta presentación de la estructura del sector público mexicano sigue la ofrecida en CEPAL/PNUD (1990), pp.3 a 6.

i) el gobierno general incluye al gobierno central (gobierno federal, organismos descentralizados y el Departamento del Distrito Federal), los gobiernos locales (estatales y municipales), y la seguridad social Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE);[16]

ii) el sector paraestatal constituido por las empresas públicas, y
iii) el sector público financiero.

Las empresas públicas pueden dividirse entre las que están incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (controladas) y las que no son objeto de control directo. En la segunda mitad de la década de los años ochenta un gran número de empresas paraestatales han sido privatizadas y algunas otras están en proceso de serlo. Como corolario de una historia económica donde el Estado cumplió un rol protagónico en el desarrollo, el número de empresas con participación estatal superaba el millar en 1983.[17] De ellas, las más importantes, que sumaban 31, estaban bajo control estatal.

Definiendo al sector público como el gobierno general más las empresas públicas más importantes (las 31 anteriormente citadas más las doscientas que le siguen en importancia), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) ha estimado que la participación del sector público en el PIB alcanzó el 14.6% en 1975, 19.1 en 1980 y 25.6 en 1983.[18] La participación del gobierno general ha permanecido relativamente estable en alrededor de 8%, mientras que el crecimiento en el total es explicado mayormente por la evolución de las empresas públicas: 6.6, 10.4 y 18.2% del PIB en 1975, 1980 y 1983 respectivamente. Este comportamiento es mayormente atribuido a la creciente importancia de las empresas vinculadas al petróleo y sus derivados en la economía.

16. Se debe aclarar que las operaciones financieras del IMSS y el ISSSTE, así como las del gobierno de la ciudad capital de México son presentadas en las estadísticas oficiales bajo el rubro sector paraestatal controlado.

17. Las primeras datan de la década de los años veinte, cuando fueron creadas una serie de instituciones financieras para promover el desarrollo agropecuario e industrial. Ver Lustig (1989b), p.38.

18. INEGI (1984), Participación del sector público en el producto interno bruto de México: 1975-1983. Citado por Lustig (1989b), p.40.

b) La actividad empresarial del estado mexicano y la política deprivatizaciones

En la actualidad las actividades de las empresas públicas están mayormente concentradas en dos bloques:

i) petróleo y sus derivados, electricidad, minería y fertilizantes;
ii) industrias metálicas básicas, automóviles y autopartes, y equipo de transporte.

El desarrollo de la acción empresaria del Estado puede resumirse, en el largo plazo, en dos períodos: desde 1930 hasta 1960 fueron creadas empresas para cumplir con el papel líder del Estado en actividades de refinería de petróleo, petroquímica básica, hierro, derivados del acero y equipo de transporte; a partir 1960 el número de empresas del Estado ha crecido al rescatar empresas de actividades privadas en dificultades (azúcar, pesca y procesamiento de productos del mar).

En el cuadro 4 se puede observar la magnitud del desarrollo de la actividad empresarial del sector público hasta 1982. En 1983, desatada la crisis de financiamiento del sector público, el gobierno mexicano inició un proceso de desinversión de largo plazo con la intención de disminuir la participación directa del sector público en la economía. Este proceso tomó diferentes formas: liquidación, transferencia a gobiernos estatales o municipalidades, venta de empresas no prioritarias y fusión entre firmas del mismo sector. Antes de finalizar 1989 el gobierno había privatizado 240 firmas, fusionado 82, liquidado 276, transferido a gobiernos estatales 30 y estaban en proceso de extinción 142. El total de estos conceptos alcanza a 770.[19]

A mediados de 1990, dentro del sector presupuestal quedaban 15 empresas sujetas a control y sin ser puestas en venta. Ellos son: IMSS, ISSSTE y, por orden de ingresos al final de la década, Petróleos Mexicanos (PEMEX); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES); Lotería Nacional; Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLYF); Productora e Importadora de Papel (PIPSA); Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE); Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA); Constructora

19. Ortiz y Noriega (1991), p.19.

Nacional de Carros de Ferrocarril (CONCARRIL); Instituto Mexicano del Café (INMECAFE); Productos Forestales Mexicanos (PROFORMEX), y Forestal Vicente Guerrero (FOVIGRO).

Por su parte, se deben considerar las empresas controladas que durante la década fueron privatizadas, fusionadas o liquidadas:

– Diesel Nacional (DINA); Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX); y Siderúrgica Nacional (SIDENA) se encontraban en proceso de venta a fines de 1989.

– Aeronaves de México (AEROMEXICO) fue privatizada en 1988.

– Fundidora Monterrey (FUMOSA) fue incorporada al sector presupuestal en 1984 y liquidada en 1987.

– Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO) e Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) fueron liquidados en 1983 y 1986, respectivamente.

– Fueron fusionadas a FERRONALES las paraestatales Ferrocarriles Unidos del Sureste (1983), y Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico y Ferrocarril Sonora-Baja California (1987).

A principios de 1990 fue anunciada la privatización de otras cuatro empresas: Altos Hornos de México (AHMSA), que había sido incorporada al control presupuestario en 1984; Azúcar, incorporada en 1985; Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX); y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA).

El sector paraestatal que no está sujeto a control presupuestal está encabezado por tres empresas grandes: Teléfonos de México (TELMEX) –en 1989 fue anunciada su privatización–; el sistema de transporte colectivo del Distrito Federal (METRO) y el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyas operaciones financieras son contabilizadas en el sector paraestatal. El sector se completa con numerosos pequeños organismos y empresas con participación estatal que se conoce como "chiquillería". Aquí han tenido lugar la mayoría de las privatizaciones.

c) *Las cuentas fiscales*

Desde fines de la década de los años cincuenta el financiamiento del déficit fiscal no ofrecía mayor problema y, en consecuencia, tampoco ejercía importantes presiones sobre los mercados financieros,

permaneciendo relativamente estable la relación entre deuda pública y PIB. A partir de 1970 se comenzaron a ver señales de las crisis futuras: se empeoró el escenario internacional (una nueva combinación de recesión e inflación se presentó en los países desarrollados) e, internamente, las políticas expansivas comenzaron a generar desequilibrios macroeconómicos. En este sentido, la caída en el ahorro público no fue compensada por el ahorro privado y se debió incurrir en deuda pública externa o en impuesto inflacionario.[20] Si bien hubo algunos ajustes en el sistema tributario tratando de mejorar su eficiencia (el IVA fue introducido en 1980 y el sistema, en general, fue simplificado) no se alcanzó a equilibrar las cuentas públicas. Ello no resultó inquietante hasta 1981, debido al fácil logro de financiamiento externo. En ese año, la crisis fue inevitable al coincidir las dificultades de acceso a nuevos préstamos con la caída del precio internacional del petróleo.

Los recursos fiscales habían llegado a ser muy dependientes del petróleo: en 1974 los recursos con él relacionados representaban el 17.8% del total de recursos públicos y en 1981 la participación había alcanzado el 30.6%. El resto de los recursos había perdido importancia no solo relativa sino también absoluta a pesar de la introducción del IVA. Mucho de ello se relaciona con el efecto Olivera-Tanzi, la creciente importancia de las exenciones impositivas y la caída de los ingresos de las empresas paraestatales al ser utilizados sus precios como instrumento de política antiinflacionaria y para subsidiar a sectores consumidores de bajos ingresos.

En los años posteriores, enfrentadas con la crisis de financiamiento, las finanzas públicas han debido experimentar importantes transformaciones con el objeto de aumentar el superávit primario y reducir las necesidades de financiamiento del sector público. Por el lado del gasto, su reformulación comenzó en 1983, y, si bien son conocidos los obstáculos para lograr resultados importantes en el corto plazo, el gasto total como proporción del PIB cayó desde 41.8 a 32.7% entre 1982 y 1989, y logró reducirse el gasto primario (excluye los pagos de intereses) del 30 al 19.8%. (Véase el cuadro 3).

Desde un principio, el control del déficit fiscal se logró por la conjunción de tres factores:

i) el incremento del IVA;

20. Ver Ortiz y Noriega (1991), p.3.

ii) varios reajustes de precios y tarifas de productos y servicios (en especial el impuesto sobre la gasolina), y

iii) la caída en los egresos debido, fundamentalmente, a la abrupta caída de la inversión del gobierno federal y las paraestatales.

Esto último implicó la caída a la mitad del coeficiente inversión pública/PIB entre 1981 y 1983. Dado la relativa constancia del gasto corriente en términos reales, la casi totalidad del ajuste por el lado del gasto recayó sobre las erogaciones de capital.[21] Como puede observarse en el cuadro 3, estos gastos ello afecta la capacidad de crecimiento futuro de la economía, es el componente más fácil de ajustar. Estos gastos cayeron desde 6.7% del PIB en 1982 a solo 3% en 1989. Dicho ajuste afectó en mayor medida al sector petrolero: las inversiones de PEMEX cayeron en ese período 1.9% del PIB.

Otro sector donde es importante destacar el esfuerzo del ajuste es en las transferencias y subsidios. Los suministrados por el Gobierno Federal cayeron 1.3% del PIB entre 1983 y 1989. Por otra parte, como mecanismo para favorecer el crecimiento, en 1985 se otorgó la deducción impositiva anticipada por inversiones en activos fijos nuevos, lo que permitió deducir el 75% del valor de las inversiones realizadas en 1984, el 50% de las de 1985 y 25% de las de 1986.

La inflación y la devaluación real del tipo de cambio implicaron un fuerte aumento del valor nominal de pago de intereses (4.7% del PIB en 1981 y 19.8% en 1987). Es por ello que se prefiere considerar la evolución del déficit operacional, el que cayó de 10% del PIB en 1981 a 5.5% en 1983 y 1.6% en 1989.

Las dificultades financieras fueron la nota dominante del período que coincidió con la presidencia de de la Madrid, quien debió enfrentar una crisis fiscal de importantes magnitudes durante todo su período. Entre 1982 y 1987 la deuda externa total cayó un 14% en términos reales, y la deuda externa neta (de reservas internacionales) total cayó un 24% en dólares constantes. El gobierno recortó los gastos y logró un considerable crecimiento de la presión tributaria. Fueron incrementadas las alícuotas en el IVA, y, sustancialmente, las de impuestos específicos y a las rentas personales. Una de las mejoras más importantes en el sistema tributario logradas en esta década fue la diversificación de las

21. Ya se ha desarrollado en el apartado anterior el significativo avance logrado durante esta década en la política de privatizaciones.

fuentes de recursos. La participación de los recursos relacionados con el petróleo en el total de recursos fiscales cayó del 31.1% en 1982 a 28.2% en 1989.[22]

A principios de 1988 (hacia el final de su mandato), el gobierno de la Madrid –con la instrumentación del Pacto de Solidaridad Económica– debió comprometerse a mantener fijos el valor nominal del tipo de cambio, tarifas y precios públicos, determinando su caída en términos reales. La pérdida del valor real de los dos últimos fue del 28.2% entre diciembre de 1987 y 1989.[23] Asimismo se modificó sustancialmente el régimen arancelario: se redujeron sustancialmente todos los aranceles y el máximo se ubicó en el 20% (antes era el 40%). El Pacto de Solidaridad Económica fue el primer intento de combatir la inflación combinando el ajuste fiscal con una política de ingresos amplia y concertada.[24]

En resumen, las necesidades de financiamiento del sector público pasaron de 16.9% del PIB en 1982 a 5.6% en 1989; el balance primario, que era 8.0% deficitario en 1981, en 1989 fue superavitario en 8.3%; el operacional fue negativo 5.5 en 1982 y 1.6 en 1989. Por otra parte, considerando la evolución de la deuda, al final de 1982 el stock de deuda externa fue de 92.4 miles de millones de dólares, en marzo de 1990, luego del acuerdo con los acreedores, el stock cayó a 91.5 miles de millones. En 1982 representaba el 54% del PIB y en 1990 el 40.8%.[25]

4. Las reformas tributarias

a) El sistema previo a las reformas de los años setenta

Desde 1940 hasta 1970 la presión tributaria creció desde el 6.4 a 9.9% del PIB (véase el cuadro 5) debido, fundamentalmente a mejoras administrativas, aumentos en las escalas del impuesto a la renta, mejoras en la recaudación del impuesto sobre los ingresos mercantiles e incrementos en la base por la mayor participación de sectores manufactureros y servicios en la estructura económica. Los impuestos

22. Ortiz y Noriega (1991), p.25.
23. Ver Ortiz y Noriega (1991), p.18.
24. Ver Lustig (1991), p.369.
25. Ver Ortiz y Noriega (1991), p.24.

al comercio exterior perdieron gradualmente importancia ya que se prefirieron los controles cuantitativos a las tarifas.

Durante ese largo período los cambios fueron siempre realizados tratando de mantener un sistema simple y evitando una presión excesiva, lo que fue posible dado que el gobierno mantuvo dimensiones limitadas. Por otro lado se evitaron los cambios bruscos para mantener la confianza. Las discusiones para lograr la introducción del IVA son ejemplo de esto último. Los primeros debates inducidos por el Tesoro sobre el tema se remontan a mediados de los años sesenta. Entonces, un grupo de especialistas y empresarios privados viajaron a Europa a observar las experiencias allí logradas, tras lo cual elaboraron un informa concluyendo que su introducción sería inflacionaria y el Tesoro debió archivar la iniciativa. Ello ilustra no solo sobre el estilo propio de toma de decisiones en México sino también sobre la elevada valoración de mantener baja la tasa de inflación durante ese período. En general puede decirse que el sistema tributario mexicano fue construido en base a un elevado grado de pragmatismo. Si bien se reconocía como objetivo último del sistema la imposición global sobre los ingresos, el esquema resultante solo puede ser entendido como la suma de diversas decisiones prácticas y no de alguna razón teórica.[26]

b) Las reformas de los años setenta y ochenta

Hacia mediados de la década de los años setenta, las ventajas con relación a la asignación de recursos del impuesto sobre los consumos y las dificultades prácticas presentadas por los impuestos globales sobre los ingresos fueron convenciendo a muchos modernos economistas de la superioridad del impuesto sobre los consumos.[27] Si bien aquel es más eficiente en teoría desde el punto de vista de la equidad tanto horizontal como vertical, las dificultades para globalizar los impuestos a los ingresos define un sistema de globalización parcial que tal vez ofrezca resultados más inequitativos.

En el caso de México las reformas tributarias relevantes para este estudio comparativo y que definirían el sistema vigente en la década de los años ochenta, comenzaron durante los años setenta, especialmente

26. Ver Gil Díaz (1989).

27. Los temas concernientes a las bases de tributación (renta vs. consumo), se retoman en la última sección del capítulo VII. Con relación al debate en México. Ver Gil Díaz (1989), p.257.

con la introducción del IVA y las reformas que acompañaron esa modificación. En consecuencia, se ha decidido aquí iniciar la presentación de las reformas con las más importantes instrumentadas antes de 1980. Luego se desarrollarán los aspectos más específicos relacionados con la introducción del IVA, los problemas de coordinación fiscal con gobiernos locales y las pérdidas por rezagos en la recaudación.

c) *Las reformas introducidas durante los años setenta*

El gobierno de Echeverría debió enfrentar una fuerte reacción desde el sector privado que entendió excesiva la intervención estatal y especialmente se opuso al incremento de impuestos a la propiedad.[28] Durante su período presidencial (1970-1976) se impulsaron dos reformas básicas: ampliar la cobertura del impuesto sobre la renta y elevar los impuestos específicos. En el primero de los sentidos las reformas más importantes fueron la inclusión de la tributación sobre las rentas inmobiliarias y sobre los intereses financieros. Este último, si bien se realizó utilizando una escala sumamente reducida, según Gil Díaz habría sido una reforma inoportuna ya que redujo el rendimiento real de los intereses financieros cuando en realidad la creciente inflación requería más altas tasas de interés.[29]

Las otras reformas del período se vinculan con los impuestos indirectos. La introducción de modificaciones al esquema de impuesto sobre los ingresos mercantiles se orientó hacia la coordinación de impuestos a las ventas federal y de los estados eliminando los tratamientos diferenciales que habían prevalecido en los 32 estados. Ello serviría de base para lo introducción, años más tarde, del impuesto federal sobre el valor agregado.

Durante estos años la presión tributaria se incrementó en 3.1% del PIB en base al sistema de impuestos a los ingresos mercantiles e incrementos en impuestos específicos sobre algunos bienes tales como cerveza, otras bebidas alcohólicas, bebidas sin alcohol, servicio telefónico, cigarrillos y electricidad.

A pesar de las mejoras logradas durante la presidencia de Echeverría, la caída del nivel real de precios públicos y el crecimiento de las erogaciones mantuvieron creciente el déficit fiscal. Las dificultades en

28. Ver Lustig (1989a), p.4.
29. Gil Díaz (1989), p.258.

financiar ese desequilibrio derivaron en la crisis de balance de pagos y devaluación de 1976. Diversos factores contribuyeron para que la crisis fuera de corta duración y en 1978 la situación estaba totalmente controlada. A pesar de ello, durante la presidencia de López Portillo (1976-1982) se produjeron importantes reformas en el sistema tributario entre las que se debe resaltar la introducción del IVA, lo que fue posible, en parte, gracias al fuerte consenso generado desde el período presidencial anterior.[30]

Las reformas fueron llevadas a cabo en diversas etapas entre 1978 y 1982. Algunos cambios importantes en el impuesto a las rentas de las personas y empresas fueron introducidos en 1978 y entraron en vigor en enero de 1979. El IVA fue aprobado por el Congreso mediante ley del 22 de diciembre de 1978[31] y diseñadas para entrar en vigor un año más tarde, a partir del 1 de enero de 1980. Al mismo tiempo se realizaron algunos cambios en otros impuestos para simplificarlos e incorporarlos al IVA: se eliminaron el impuesto sobre los ingresos mercantiles y varios impuestos menores. En esa misma fecha también entró en vigor un nuevo ordenamiento de la relacione entre los estados: la Ley de Coordinación Fiscal.

Por su parte, al modificarse el sistema tributario por la implantación del IVA, el artículo 5 de la ley de Ingresos de la Federación del 31 de diciembre de 1979 estableció el siguiente régimen fiscal para PEMEX: impuestos para la petroquímica a una tasa de 15% sobre sus ingresos brutos que se aplicará a una proporción de sus ingresos totales; por la importación y exportación de petróleo crudo y gas natural, y sus derivados (en el caso de las exportaciones las tasas se aplicarán sobre los precios oficiales); importación de maquinaria y equipo y demás bienes no señalados en el punto anterior; a la producción, para lo cual se establece la tasa del 27% de sus ingresos brutos; sobre la venta de gasolina y sobre el valor agregado.[32]

Finalmente, durante este período, las altas tasas de inflación produjeron importantes pérdidas. Se comenzaron a practicar los ajustes

30. Gil Díaz señala como un factor decisivo para que esta reforma se haya realizado la oportuna combinación entre el Secretario y el Subsecretario del Tesoro, quienes habrían conformado una pareja sumamente efectiva. El primero en el diseño de la reforma y el segundo al traducir en formas administrativamente viables las ideas de aquél. Ver Gil Díaz (1989), p.261.

31. En México las leyes no son numeradas.

32. CEPAL (1985), p.17.

por inflación en la base tributaria, especialmente en impuesto a las rentas de las empresas, preparando el camino hacia la indización completa que se practicaría durante el período siguiente, durante la presidencia de la Madrid.

d) 1982-1988: Presidente de la Madrid

Durante los años setenta la estructura tributaria había sido modificada en numerosas ocasiones atendiendo a necesidades coyunturales, pero, en el largo plazo, resultaron ineficientes para generar recursos, además de introducir serias distorsiones en el sistema productivo y descansar excesivamente sobre los beneficios de la exportación de petróleo. En el cuadro 6 se puede observar la magnitud de los recursos del gobierno federal generados por el sector petrolero. También puede comprobarse en ese cuadro la poca significación de los aranceles a la importación ya que debido a que tradicionalmente en México el nivel de protección resulta comparativamente bajo sise atiende a la aplicación misma de los derechos, ya que la política de protección se regula a través de restricciones cuantitativas. Además, durante los ochenta México se sumó a la corriente dominante en América Latina de reducir los aranceles como instrumento de crecimiento. En consecuencia, la evolución de los impuestos a las transacciones internacionales ha tendido a reflejar mejor el crecimiento de las exportaciones, las cuales recibieron el impacto del petróleo, ya que el resto de las ventas está, en general, subsidiado.[33] En el cuadro 6 los derechos sobre el petróleo no figuran dentro del subtotal de ingresos tributarios del comercio exterior sino como recursos provenientes del sector petrolero.

Las primeras reformas realizadas en 1983 buscaron compensar parte de la caída de ingresos derivada de la pérdida de recursos provenientes de las exportaciones petroleras. Ello se trató de hacer elevando en forma permanente la alícuota del IVA del 10 al 15% (excluyendo algunos enlatados y productos farmacéuticos los que fueron gravados al 6%). Además se impuso un incremento temporario en el impuesto a la renta personal y en el impuesto especial a las ventas de productos petroleros. Estas primeras reformas no lograron cumplir con las expectativas iniciales ya que la recaudación no logró incrementarse como porcentaje del PIB entre 1983 y 1987; se incrementó el peso

33. CEPAL (1985), p.19.

relativo de los impuestos indirectos, haciendo el sistema más regresivo, y la evasión continuó siendo un grave problema, lo que aumentó aún más la regresividad del sistema.

En 1987 fue adoptada una nueva política tributaria cuyo principales objetivos fueron la reducción de las alícuotas efectivas y la ampliación de la base imponible. En el primero de los sentidos se trabajó en la reducción de alícuotas en los impuestos a las rentas personales y de las empresas. Esta política tendió a adecuar el sistema a los parámetros internacionales y hacer más competitivas las empresas locales.

Por último, ya durante el gobierno de Salinas de Gortari, en 1989, se puso en práctica un impuesto sobre los activos de las empresas del 2%, el que podría ser deducido del impuesto a las rentas de las empresas. Esta medida estaba orientada a combatir la evasión y aumentar el control sobre el pago de las empresas. La instrumentación de este nuevo tributo habría producido fuertes reacciones en el medio empresarial.[34]

e) Introducción del IVA

La nueva legislación se aprobó después de diez años de discusión sobre el reemplazo del viejo sistema de tributación centrado en el impuesto sobre los ingresos mercantiles, gravamen de efectos acumulativos ("en cascada") que había regido durante 30 años. Se decidió, entonces, seguir el criterio adoptado por los países de la Comunidad Europea y otros países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay).

Como se verá seguidamente, este impuesto fue introducido en tres etapas:

i) Tasa básica del 10%, cero para algunos bienes agropecuarios y algunos alimentos[35] y una tasa del 6% para la franja de 20 km de ancho en la zona fronteriza del norte considerando el nivel de imposición de las ciudades vecinas de los Estados Unidos, y en las zonas libres de "Bajo California y Norte de Sonora" y "Baja California Sur".

34. Ver Comercio Exterior (1989), abril, p.311.

35. En Massone (1979), se puede consultar una exhaustiva presentación de las diversas excepciones al régimen (p.541 y 542).

ii) En 1980 se extendió la alícuota del cero a más alimentos con el propósito de cuidar la situación de los sectores de bajos ingresos perjudicados por la introducción del IVA.

iii) En 1983, como respuesta al deterioro de la situación fiscal de los dos años previos, se elevó la alícuota básica al 15%, una alícuota simbólica del 20% sobre articulas santuarios y 6% sobre medicinas y algunos alimentos.

El nuevo impuesto fue aprobado por el Congreso en diciembre de 1978 para entrar en vigencia desde enero de 1980. El objeto de esta demora fue el permitir a los contribuyentes que se familiaricen con las nuevas leyes y efectuar las adaptaciones contables y administrativas necesarias. Sin embargo en el sector privado fueron muchos los que creyeron que a último momento el gobierno iba a ceder ante las presiones y no iba a po-ner en práctica el nuevo sistema. Durante ese año se sucedieron diversas negociaciones con los grupos interesados, algunos de cuyos puntos de vista derivaron en modificaciones a la instrumentación del IVA.

Una de las más fuertes negociaciones durante ese año fue en torno a la alícuota a la cual aplicar el impuesto. El nuevo impuesto debía lograr los recursos para compensar la pérdida del impuesto sobre los ingresos mercantiles, el 30% de imposición sobre artículos de lujo y los impuestos específicos (25 federales y 300 estatales). El impuesto sobre los ingresos mercantiles era un impuesto en "cascada" con tasa general del 4% y tasas específicas del 5, 7, 10, 15 y 30%. Como las estimaciones del Tesoro establecieron que la tasa del IVA que lograría recursos equivalentes a los impuestos eliminados era 12.7%, en un principio la posición del gobierno fue ceder un poco y aceptar que la tasa fuera del 12%. Pero, como consecuencia de la presión del sector privado, se terminó estableciéndola al 10%. Este fue el obstáculo más importante de la negociación y se salvó con la concesión del Tesoro entendiendo que iba a ganar con la menor evasión.

Otro punto que centró importantes negociaciones fue la participación de los gobiernos locales en el impuesto. El resultado fue la sanción de un nuevo sistema de reparto que, como se comentará más adelante, incluía mecanismos para recompensar a los estados que lograran mayores incrementos en su recaudación y castigar a los que presentaran caídas en lo recaudado. Sin embargo, en la práctica, ello fue muy difícil de lograr. Los estados que tenían expectativas de perder

recursos, dejaron de brindar información necesaria (por ejemplo sobre la distribución regional de ventas de empresas interestatales). La solución fue el crecimiento del total a repartir, lo que dejó contentos a todos pero eliminó los incentivos para mejorar la actuación recaudatoria. Esta situación recién fue solucionada con las reformas de 1987, cuando se le cedió a los estados el 30% del IVA recaudado por cada uno de ellos. Esto derivó en un importante incentivo a mejorar la recaudación. (Véase el cuadro 7).

El gobierno también introdujo gradualmente dentro del IVA un régimen especial simplificado para pequeños contribuyentes denominados "causantes menores" en la Ley de Impuesto a la Renta,[36] el que estuvo en pleno vigor recién en 1982.

g) *Coordinación federal de impuestos y recursos de los estados*[37]

La nueva Ley de Coordinación Federal que entró en vigor el 1 de enero de 1980, reemplazó a la que estaba vigente desde 1953 y estableció que los mecanismos de distribución serían incorporados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Hasta 1979, los estados recibían asignaciones de algunos impuestos federales, principalmente sobre ingresos mercantiles (vigentes hasta la instrumentación del IVA) y, en segundo lugar, algunos gravámenes especiales sobre cerveza, tabacos labrados, bebidas alcohólicas, gasolina, automóviles y camiones, etc; el sistema de reparto no era uniforme sino que respondía a criterios bastantes complejos. Estas transferencias representaron en 1978 el 12.5% del total de impuestos federales.

Finalmente, el sistema de participación fue modificado en 1980 considerando una nueva concepción del federalismo fiscal en donde se aceptó la idea de interdependencia entre las entidades federativas y la obligación de los estados más ricos de ayudar a los más pobres. Así el nuevo sistema contempló:

---

36. Individuos actuando como empresas cuya facturación en el año fiscal no exceda un millón y medio de pesos. Ver Massone (1979), p.544.

37. Estos comentarios toman como fuente principal CEPAL (1985) en donde se pueden consultar aspectos adicionales de este complejo sistema.

i) la formación de un fondo global (*Fondo General de Participaciones*) integrado por todos los impuestos del gobierno federal y no sólo por los de producción y consumo, eliminándose las discusiones sobre la identificación del origen geográfico de los impuestos, e incorporó incentivos a la eficiencia en el cobro de impuestos;

ii) creación de un fondo destinado a corregir las desigualdades socioeconómicas entre los estados (*Fondo Financiero Complementario de Participaciones*), y

iii) nueva distribución de ingresos entre los municipios, incluyendo la creación del *Fondo de Fomento Municipal.*

– Fondo General de Participaciones

Se formó originalmente con el 13% de los ingresos tributarios totales anuales que obtiene la federación. Ese total incluye los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de gas natural y los de minería, pero excluye los derechos adicionales sobre hidrocarburos que se destinan a los municipios. Ese total se consideró equivalente al monto que los gobiernos de los estados habían recibido con el sistema en vigencia previamente.

Para facilitar la adhesión al nuevo régimen, en el fondo global de todos los impuestos fue preciso seguir distribuyendo las participaciones de los estados manteniendo como base el año 1979. Esto determinó que las jurisdicciones que más impuestos generaban anteriormente, por tener mayor nivel de actividad económica, seguían recibiendo una mayor proporción de los recursos totales.

Un comentario especial merecen los impuestos a los hidrocarburos, cuya creciente asignación a las estados productores tuvo su origen en la vigencia parcial de una ley de impuesto al petróleo y sus derivados de 1947, pese a que la ley de Ingresos de la Federación del 31 de diciembre de 1979 establecía un régimen fiscal especial para PEMEX. La participación a los estados se prestaba a confusión debido a que la ley de 1979 señalaba, dentro del régimen especial para PEMEX, que las entidades federativas y los municipios debían percibir participaciones en los términos de las leyes tributarias respectivas. Así, aunque el viejo impuesto al petróleo y sus derivados no estuviera ya vigente, los estados y municipios seguían recibiendo participaciones como si siguiera operando. Sobre la supuesta tasa que PEMEX ya no pagaba (fijada en la ley de 1947), se calculaban participaciones del 9

y 1% respectivamente para los estados y municipios donde se localizaban los pozos petroleros. Al elevarse los precios internacionales del petróleo las participaciones de los estados y municipios crecieron desmesuradamente y, de haberse mantenido ese sistema, se habría llegado al absurdo de exceder el monto de impuesto pagado por PEMEX sobre ventas en el mercado interno. Este fue uno de los factores decisivos en la determinación de la necesidad de cambiar los mecanismos de participación.

Para evitar los problemas mencionados con relación a la vigencia parcial de la Ley de Petróleo y sus Derivados de 1947 se acordó fijar como base de reparto el 50% del total de los impuestos que en 1979 pagó efectivamente PEMEX por concepto de producción petroquímica básica y producción de petróleo y gas, de acuerdo con las tasas fijas calculadas sobre el importe total de los ingresos brutos de PEMEX por dichos conceptos. Ello se distribuiría entre los cuatro estados productores (Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz), en proporción a la producción de cada una de las entidades. Para no perjudicar al resto de los estados, el Fondo se incrementó por el monto, convertido en porcentaje, del aumento que durante 1979 tuvieron las participaciones petroleras convenidas. Tal aumento tenía por objeto que el convenio con los cuatro estados petroleros no afectara los recursos que correspondían al resto de entidades federativas.

Para el reparto de 1984 se modificó la fórmula para adecuar las participaciones al monto en que se incrementa el fondo con el objeto de recompensar a las entidades en función del "esfuerzo tributario" que hagan por incrementar la recaudación.

– Fondo Financiero Complementario

Está formado por el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por los mismos conceptos que forman el Fondo de Participación. A partir de 1983 se incluyeron los derechos sobre los hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y minería. Además se adicionó el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a esta aportada por la federación. Como el objeto de este fondo es distributivo, su reparto se realiza en proporción inversa al per cápita que hubieran recibido las entidades del Fondo General.

– Participación de los Municipios

En el nuevo régimen, los municipios tienen tres fuentes de recursos:

a) el 20% de las participaciones totales que reciban los estados del Fondo General y del Financiero Complementario. Su distribución entre municipios es establecida por las legislaturas locales;

b) participaciones directas a municipios en impuestos adicionales a la importación y exportación, los que son destinados a los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por donde se realicen las operaciones de comercio exterior, y

c) el *Fondo de Fomento Municipal*, formado por el 95% del derecho adicional del 5% sobre los hidrocarburos que se exportan y el adicional del 3% sobre las exportaciones de petróleo crudo y gas natural.[38]

– Recaudación de los estados

Finalmente, conviene hacer una breve referencia a los ingresos propios de los 32 estados de la República. Si bien nunca habían constituido un monto considerable de recursos, a partir de 1980, con el cambio de legislación referida a la coordinación fiscal, los mismos disminuyeron significativamente.[39] (Véase el cuadro). La principal razón de dicha caída se encuentra en el hecho de que en esa oportunidad se sustituyeron muchos impuestos locales por participaciones federales, especialmente con la introducción del IVA.

– Efecto Olivera-Tanzi

Una de las principales causas que afectaron la capacidad recaudatoria del sistema tributario mexicano fue la inflación. Para contrarrestar estos

38. En CEPAL (1985), p.66 se pueden consultar los porcentajes de distribución de cada uno de los tres fondos para 1982.

39. Lamentablemente la información disponible alcanza sólo hasta 1985.

efectos se utilizaron diversos mecanismos: ajuste automático de las categorías del impuesto a la renta personal, introducción de nuevos métodos contables (lo que implicó la eliminación gradual de la deductibilidad del componente inflacionario del pago de intereses), y acortamiento de los plazos entre el devengamiento y pago de los impuestos.

Los impuestos internos e IVA se pagaban con 35 días de rezago (mensualmente, veinte días después de fin de mes), lo que al 5% de inflación mensual (entre 1986 y 1987) significó una pérdida por efecto Olivera-Tanzi que alcanzó a 6% de los recursos. Este efecto también produjo considerables pérdidas en el resto del sistema tributario mexicano. En el cuadro 9 se presenta una estimación de las pérdidas anuales.

Para disminuir las pérdidas, se dispusieron dos importantes correcciones. En primer lugar, hubo una drástica disminución en el período de pago. A mediados de 1986 las firmas debieron hacer doce pagos anuales de impuesto a la renta de las empresas, en lugar de tres como antes y los pagos deben hacerse sólo diez días después de finalizado el mes. En IVA e Internos también se acortó el período adelantándose la fecha de pago del 20 al 8 del mes siguiente. Una alternativa con menos costos administrativos fue estudiada pero no pudo llevarse a cabo por dificultades legales: dejar el día de pago anterior pero cargarle una tasa de interés diaria por la cantidad de días de rezago.[40] En segundo lugar, se decidió redefinir la base del impuesto sobre la renta de las empresas. Este componente de la recaudación ha caído en los últimos años de 2.8% del PIB en 1980 a 1.6% del PIB en 1986.[41] Para evitar la continua erosión del impuesto se propuso la deducción del componente real del pago de intereses, el revalúo por inflación de las pérdidas de ejercicios anteriores y los aportes netos de capital de los accionistas, la inmediata deducción del valor presente de

40. En Argentina, entre 1990 y 1991, se introdujeron las dos reformas en forma simultánea. Un mayor detalle de esos sistemas en ese país se puede encontrar en el capítulo correspondiente del presente estudio.

41. En un principio, este impuesto se trató de indizar incorporando un nuevo concepto basado en la contabilidad de caja, pero ese esquema hubiera imposibilitado el crédito fiscal en el país de origen para las inversiones extranjeras, ya que no podría haber sido considerado un impuesto convencional sobre los ingresos. Aún cuando ello dejó como única alternativa la indización, ésta se realizó combinando algunos elementos de esa metodología, haciendo más simple el sistema.

las inversiones utilizando una tasa del 7.5%,[42] y, adicionalmente, también se propuso sustituir el sistema de valuación de inventarios. Estos cambios fueron introducidos gradualmente en un plazo de cuatro años para permitir la adecuación de la operación de las empresas al nuevo sistema, generando, simultáneamente, algunos problemas en la transición por la superposición de diferentes metodologías.[43]

42. Por ejemplo, la depreciación lineal en 25 años de la compra de un inmueble se transformó en la deducción instantánea por el 56%. Ver Gil Díaz (1989), p.269.

43. Ver *Comercio Exterior* (1986), diciembre, p.1117.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. *Comercio exterior de México*, varios ejemplares, México.

Baqueiro, Armando, 1990, *El déficit del sector público consolidado con el Banco Central. La experiencia mexicana de 1980 a 1989*, Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.

CEPAL, 1985. *Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno de un sistema federal. El caso de México*, Santiago de Chile.

CEPAL, 1986. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1985*, Santiago de Chile.

CEPAL, 1988. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1987*, Santiago de Chile.

CEPAL, 1990. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1989*, Santiago de Chile.

Gil Díaz, Francisco, 1989. "Tax Reform Issues in Mexico", en Boskin, Michael y McLure Jr., Charles (ed)., *World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries*, International Center For Economic Growth.

Lustig, Nora, 1989a. *The Mexican Economy in the Eighties: An Overview*, mimeo.

Lustig, Nora, 1989b. *The Case of Mexico*, mimeo. Trabajo presentado en el International Symposium on Hirschman's Work and a New Development Strategy for Latin America, Inter-American Development Bank and Instituto Di Tella, Buenos Aires.

Lustig, Nora, 1991. "México. El 'Pacto de Solidaridad Económica': heterodoxia puesta en marcha en México", en *Elecciones y política económica en América Latina*, Editorial Tesis, Grupo Editor Norma, Buenos Aires.

Massone, Pedro, 1979, "The Mexican Value Added Tax", en *Bulletin for International Fiscal Documentation*, diciembre, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.

Ordoño Pérez, Alejandro, Ruiz Funes Macedo, Mariano, Brown del Rivero, Alfonso y Espinosa Cerda, Rubén, 1988. "Estudiosobre legislaciones fiscales estatales", en *Cuadernos de Planeación Hacendaria. Documento de Discusión* No.6, Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

Ortiz, Guillermo y Noriega, Carlos, 1991, *Rationalizing the Public Sector. The Mexican Experience in 1982-1990*, mimeo.

Urzúa, Carlos, 1990. "El déficit del sector público y la política fiscal en México, 1980-1989", mimeo. Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.

Cuadro 1

MEXICO: PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMICAS EN EL LARGO PLAZO 1956-1971

(en porcentajes)

	1956-1972	1973-1976	1977-1981	1982-1989
PIB (crecimiento anual)	6.7	6.1	7.4	0.3
Inflación anual[a]	3.1	16.7	23.8	75.7
Déficit fiscal/PIB[b]	2.5	8.0	10.2	11.8
Cuenta corriente/PIB	-2.5	-4.1	-3.4	1.0

Fuente: En base a datos de Lustig (1989a), cuadros 1 y 6; Urzúa (1990), cuadro 6 y CEPAL (1990), cuadro 1.

a Según el índice de precios al consumidor desde 1963, los años previos según precios al por mayor.

b Déficit financiero. La información se halla disponible desde 1965. Lamentablemente no existe información disponible para los años previos a 1965. Además, la misma se refiere a la definición más usual en México: déficit financiero. En las cuentas públicas de este país, se denomina así al que refleja el déficit total obtenido vía fuentes de financiamiento. El déficit económico -más relevante para las comparaciones internacionales- resulta de descontarle a aquél el uso de recursos por el sector de fomento para financiar a los sectores privado y social, lo que se denomina intermediación financiera. En el cuadro 3 se puede observar la evolución de los dos conceptos para la década de los años ochenta. Ver Urzúa (1990), p.9.

Cuadro 2
MEXICO: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989[a]
				Indice, base 1980=100						
PIB 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 mexicano	100.0	106.4	92.0	84.9	86.2	81.7	37.9	51.4	39.2	49.2
Términos del intercambio	100.0	97.5	84.9	78.3	76.0	71.9	51.9	57.2	51.8	53.8
Términos del intercambio ajustado por la tasa de interés ajustado	100.0	101.7	75.5	62.1	52.7	56.3	41.0	52.9	47.6	46.2
				Porcentajes						
Consumo privado/PIB	65.1	64.4	61.6	60.9	63.1	464.5	68.1	65.1	68.5	n.d.
Consumo público/PIB	10.0	10.7	10.5	8.8	9.2	9.3	9.1	8.5	8.4	n.d.
Inversión fij.brut.priv./PIB	14.1	14.3	12.3	11.0	11.3	12.5	12.9	13.1	14.2	n.d.
Inversión fij.brut.publ./PIB	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 sector público/PIB										
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

Cuadro 2 *(Conclusión)*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989[a]
				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
PIB 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 minimo diciembre-diciembre	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	-10739.7	-16052.1	-6221.0	5418.4	4238.5	1236.7	-1672.7	3966.5	-2442.6	-5449.4

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

Cuadro 3
MEXICO: EL SECTOR PUBLICO 1980-1990
(en porcentajes del PIB)

	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
Gobierno 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 tributarios	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
programáticas	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
transferencias 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 programáticas	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
Gobierno Federal	1.7	2.8	9.1	9.1	8.7	8.9	14.1	17.9	15.3	11.5	8.9
Sector paraestatal	1.5	1.8	2.7	3.5	3.7	2.8	2.8	2.0	1.5	1.4	1.2
Participación 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

Cuadro 3 *(Conclusión)*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Déficit presupuestario	5.6	11.9	14.1	7.3	6.4	7.1	13.4	14.2	9.0	4.8	2.8
Déficit extra presupuestario	0.9	1.1	1.6	0.8	0.7	0.9	1.0	0.2	0.1	0.1	0.2
Diferencias con fuentes de financiamiento	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.7	1.5	0.0	0.4
Déficit económico	6.5	13.0	15.6	8.1	7.1	8.0	14.8	15.0	10.7	4.9	3.3
Intermediación 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 económico primario	-3.0	-8.0	-3.5	4.8	5.5	3.9	2.8	5.1	7.6	8.3	7.5
Déficit 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), cuadro 1.

Cuadro 4

MEXICO: EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL 1930-1990

1930	12
1940	57
1950	158
1960	259
1970	491
1976	845
1982	1 205
1983	1 146
1984	1 121
1985	1 025
1986	890
1987	802
1988	619
1989	390

Fuente: Ortiz y Noriega (1991), p.19.

Cuadro 5

MEXICO: RECURSOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

(en porcentajes del PIB)

	Impuestos Directos	Impuestos Imp. al Com. Ext.		Indirectos		Total Impuestos	Contrib. Seguridad Social	TOTAL PRESION FISCAL
		S/Imp.	S/Exp.	Otros a	Total			
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

Cuadro 5 *(Conclusión)*

	Impuestos Directos	Impuestos Imp. al Com. Ext. S/Imp.	S/Exp.	Indirectos Otros a	Total	Total Impuestos	Contrib. Seguridad Social	TOTAL PRESION FISCAL
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[b]	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 Incluye impuestos sobre fuel, tabaco, alcohol, teléfonos, producción y servicios. Hasta 1979 incluye impuesto sobre ingresos mercantiles y, desde 1980 el IVA, sobre recursos naturales y otros.

b Estimado.

Cuadro 6
MEXICO: INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
(en porcentajes del PIB)

	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
productos y servicios	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

Cuadro 6 *(Conclusión)*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989[a]
comercio exterior	1.03	1.09	0.86	0.48	0.49	0.65	0.86	0.77	0.45	0.78
importaciones	0.99	1.09	0.84	0.46	0.48	0.64	0.80	0.76	0.44	0.76
exportaciones	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 provisorias.
b Incluye en 1989 el impuesto al activo de empresas.

Cuadro 7

MEXICO: RECAUDACION REAL DEL IVA 1980-1988

(millones de pesos de 1978)

1980	80262.7
1981	83219.1
1982	72877.9
1983	87200.4
1984	93026.1
1985	92612.6
1986	84245.3
1987	90763.6
1988	96123.2

Fuente: Banco de México, reproducido en Gil Díaz (1989), p.264.
Los datos de 1988 son estimados.

Cuadro 8

MEXICO: INGRESOS PROPIOS ESTATALES Y PARTICIPACIONES FEDERALES 1975-1985

(en porcentajes del PIB)

Año	Ingresos propios	Participaciones	Total
1975	1.03	0.60	1.63
1976	1.09	0.70	1.79
1977	1.23	1.44	2.67
1978	1.26	1.51	2.77
1979	1.31	1.60	2.91
1980	0.93	2.56	3.49
1981	0.76	2.53	3.29
1982	0.79	2.65	3.44
1983	0.67	3.16	3.83
1984	0.68	3.07	3.75
1985	0.67	2.83	3.50

Fuente: Ordoño Pérez, A. y otros (1988), p.8.

Cuadro 9

MEXICO: EFECTO DE LA INFLACION SOBRE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS MEXICANOS

	Tasa inflación en porcentajes	Pérdida de recursos por inflación en porcentajes del PIB
1980	29.7	0.41
1981	28.6	0.40
1982	98.8	1.04
1983	80.7	0.88
1984	59.1	0.68
1985	53.3	0.73
1986	105.7	0.78
1987	159.1	0.82
1988	51.7	0.40

Fuente: Banco de México, Informe Anual 1988. Reproducido en Gil Díaz (1989), p.267.

PARTE II

Análisis comparativo de las reformas tributarias

CAPÍTULO VII

LOS CASOS Y LOS TEMAS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS. UN ANÁLISIS 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 desenvolvió 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 mismos.[1] Como se observará a

1. Luego, como se advierte en el texto, si bien la recapitulación está construida a partir

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 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 jubilatorio.[2] 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.

Aquélla 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

del análisis de la primera parte de este trabajo, la intención no es sustituir la lectura del material presentado en aquélla.

2. Las contribuciones personales fueron mantenidas.

administración del Presidente Alfonsín. El trámite político tuvo su 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 la 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 entre consumo y renta, lo cierto es que ambos impuestos se habían visto sometidos a un fuerte deterioro en el período de crisis.[3] 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 plazo.[4] 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 exitoso.[5] Se sucedieron, sin embargo, diversos esquemas de política antiinflacionaria. A partir de 1987 el gobierno también solicitó reformas

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

4. 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.

5. 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.

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 ganancias.[6] Hacia 1988 se aprobaron modificaciones en diversos impuestos al consumo sobre servicios públicos (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 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 1985/1987, 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 –siete 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 de los años 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 impuestos.[7] En esta ocasión las

6. 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.

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

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 rápidamente.[8] 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 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 de los años 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

8. 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.

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, los períodos de alta e hiper inflación 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 1981-1982, 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 de 1986 y el paquete tributario de Argentina de 1985, 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 antiinflacionario. 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 de 1985 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 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 PIB mientras que diez años 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 de los años ochenta, aunque aplicó una reforma trascendente (1984) en el impuesto a la renta. Su reforma tributaria data de 1974/1975: ésta es 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 superávit. 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 1974/1975, 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 disminuida a 16%). En razón de la amplia cobertura y la administración a través del "método factura", el IVA se convirtió en pocos años (1975/1980) en el eje del sistema, duplicando la recaudación en ese período (pasó de 5.8% del PIB a 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 de 1984, que consistió en una reducción del impuesto a la renta.[9] Los objetivos se vieron alcanzados rápidamente: hacia 1985 la recaudación de este impuesto se ubicaba en 2.9% del PIB, 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

9. 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.

de las personas físicas tendió a asimilarse a un impuesto personalizado al consumo.[10] 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 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 1974, 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

10. 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.

ingreso adquirió relevancia –en el bienio 1987/1988 representó 14% 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 de los años 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 PIB, 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 1979/1981. 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 disminuido casi siete 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 PIB.

Colombia ha basado su estructura tributaria sobre los impuestos directos: renta y patrimonio. Hacia mediados de la década de los años 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 PIB; 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 1982/1983, 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 de 1986, 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, 1981/1982, 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 PIB) 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 de los años 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 controlada.[11]

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 ejerció presiones activas, desconfiando de los efectos e incidencia del impuesto en relación con las respectivas situaciones sectoriales. Un elemento de resistencia pro-

11. El período de auge duraría hasta 1982. Cuando las medidas tributarias entran en vigencia (1979/1980), la economía venía creciendo a un ritmo anual de 8%.

vino 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%.[12] Segundo, la ley sancionada en 1978 habría de entrar en 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 cincuenta 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

12. 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 1981-1982. La política de ajuste se desenvolvió durante el período 1983/1985. En 1983 el PIB 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 macroeconómica volvió a deteriorarse.

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 1978/1982, 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 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 tres 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 PIB en el período 1982/1988. 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 tributaria.[13] El propósito de esta sección es analizar con mayor detenimiento la dirección de estos cambios. En primer lugar habremos 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 impuesto a la renta y que han ido alterando los rasgos de éste.[14] Sin duda, en la década de los años 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

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

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

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 base.[15] En los casos que efectivamente han sido contempladas, las exenciones y/o tasas más bajas coinciden en los sectores sujetos al tratamiento diferencial: alimentos, medicinas y ciertos servicios. La razón ha sido la de moderar la

15. 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).

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 eliminado. 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 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 una 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 sistema.[16] Otro motivo ha sido el alto costo fiscal y el bajo rendimiento de estos incentivos en términos de los objetivos buscados.[17]

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

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

17. El caso de Argentina ilustra esta situación. Ya se ha explicado 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 desagravaciones y diferimiento de IVA.

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 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 cuestionable.[18] Sin embargo, el realismo del

18. 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

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 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 hincapié 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 imponibles, 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 sí aquél es capaz de compensar la mayor desigualdad distributiva

ingresos, perfecto funcionamiento del mercado de capitales, etc. (Musgrave y Musgrave, 1984, cap.11).

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 Reagan.[19] 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 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 normas.[20] 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

19. 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.

20. 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).

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 de los años ochenta, 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 reexaminadas. Es probable que sea éste un marco para la aplicación de nuevas políticas de reforma y ajuste a los sistemas tributarios.

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 años 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 tarifas 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 aportados por los aranceles (incluyendo también el IVA y los impuestos específicos sobre importaciones) deberán ganar en importancia.[21] 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).[22]

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 de los años 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

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

22. 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.

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 regional.[23] 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 institucional.[24] No obstante ello, haremos una breve referencia sobre la cuestión dado que ella ha añadido un 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 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

23. 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).

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

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 de los años 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 aquéllos 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 sistemas.[25] 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.

25. 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.

BIBLIOGRAFÍA

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

Gnazzo, E. "*El Papel de la administración tributaria en los procesos de reforma tributaria*". Trabajo presentado al Cuarto 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.

Marfán, M. (1984). Una evaluación de la nueva reforma tributaria. *Colección Estudios CIEPLAN* No.13, junio, pp.27-52.

Musgrave, R. y Musgrave, P. *Public Finance in Theory and Practice*, Mc Graw Hill, 1984, cuarta edición.

Otálora Urquizu, C. "*Reforma tributaria (El caso boliviano)*". Trabajo presentado al Cuarto 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 Cuarto Seminario de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste. Santiago de Chile, enero 1992.

Stiglitz, J. *Economics of the Public Sector.* W. Norton and Co. 1988, segunda edición.

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

CAPÍTULO 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 a lo largo de la década. En el curso del análisis referido no se tomado 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).[1] 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 a principios de la década de los años ochenta; tercero, si bien

1. 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 de los años 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.

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 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 Tanzi.[2] Cabe aclarar que los

2. La muestra de 86 países incluye a los seis países latinoamericanos. No obstante, en lo que sigue nos habremos de referir a los datos promedios que arroja uno y otro conjunto,

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 PIB per cápita, 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 dólares (22 países); 350-849 dólares (21 países); 850-1699 dólares (22 países); más de 1700 dólares (21 países). El ingreso promedio de toda la muestra es de 1330 dólares y la mediana se ubica alrededor de 850 dólares. El ingreso per cápita promedio de los países latinoamericanos es superior al promedio general: 1797 dólares. Ninguno de los seis 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 adecuan 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 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. (Véase el cuadro 3.) Contrastan, en primer lugar, los datos totales: los países latinoamericanos poseen un nivel de carga tributaria inferior (casi 1.5% del PIB) al resto de la muestra, no obstante que el PIB 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

comparando la situación de los países latinoamericanos con la referida al grupo de países en desarrollo.

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 de 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 tributaria.[3] Los resultados se presentan en el cuadro 5. Los datos dan cuenta de que la brecha entre los coeficientes observados y estimados de carga tributaria del total de los seis países latinoamericanos excede los 4 puntos porcentuales del PIB. 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 aún 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 (seis 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 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).[4]

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 porcentajes del total):[5]

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

3. La ecuación arroja el siguiente resultado:

Ingreso tributario total/PIB = –4.8586 + 3.3792 ln (PIB por hab.)estadístico t: (1.19) (5.61) (los valores de t son significativos al nivel de 1%) R2 = 0.264

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

5. OECD, *Estadísticas Tributarias*, 1988; datos citados por Kay (1990, p.22) en donde los parciales no suman el total.

Observando ahora los tres grupos las diferencias que presentan las estructuras tributarias respectivas son apreciables. Los países de la OECD recaudaban casi el 63% en tributos de carga directa: la seguridad social es levemente inferior a un cuarto del total de las 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 seis 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 (véanse los cuadros 1 y 3), obsérvese que los países latinoamericanos registraban niveles más bajos de tributación sobre la renta (casi 2 puntos porcentuales del PIB) 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 PIB), 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 PIB. 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 central.[6] Para el caso argentino, por ejemplo, este impuesto adquirió en varios años de la década de los años ochenta una importancia central para el financiamiento del Tesoro Nacional. Este mecanismo fue posible en razón de que el 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 adecuados.[7] 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 primeros, 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

6. 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 internacíonalmente –México, Bolivia– le aplican 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.

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

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 (compárense los 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, 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 (véase 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 Social.[8/9] Ya se mencionó la mayor 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

8. 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 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.

9. Para mayores detalles sobre los sistemas de seguridad social en América Latina, véase Uthoff y Szalachman (1991).

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 de los años 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. Las 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 PIB– 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 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).

4. 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 de los años 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 1980/1990, 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 FMI, 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 tropieza con dos limitaciones de la información disponible. (Véase el cuadro 8.) 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/PIB. 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 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 referido.[10]

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 impuesto.[11] 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

10. 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 1987/1989 compilados en el estudio de caso presentan una fuerte discrepancia (aproximadamente 2.3% del PIB más bajos) con los que recoge el anuario del FMI.

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

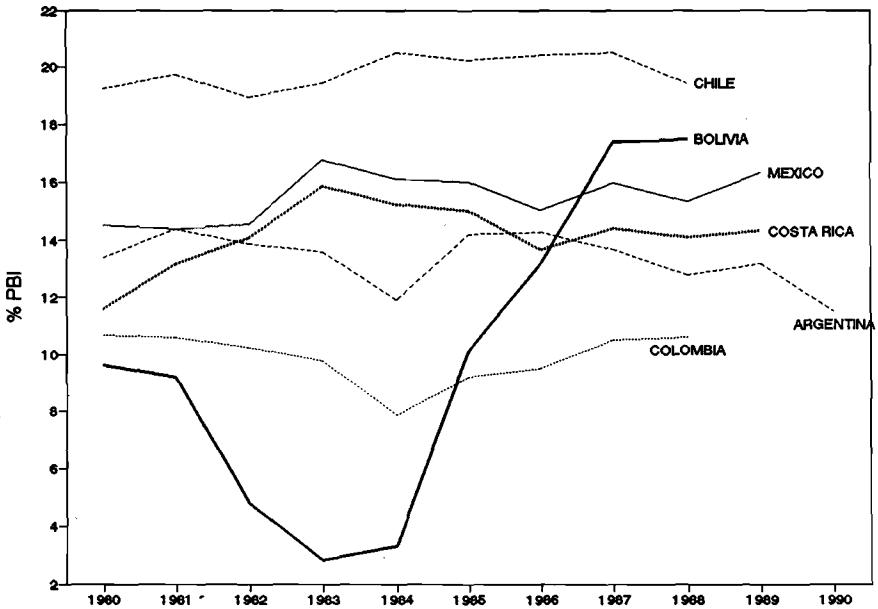
grado diverso los países, no puede constatarse un aumento significativo de la carga tributaria entre comienzos y fines de la década. El nivel promedio de 1988 de este indicador es 6.8% superior a 1981 y, como se dijo, este dato está influido por la situación que registra Costa Rica. Luego, parecería propio considerar que los esfuerzos de la 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 vio 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 las 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. (Véanse el gráfico 1 y el cuadro 9).[12] En esta definición, para ser consistente con la información elaborada en los estudios de caso y que constituye la fuente del material citado, se han excluido los recursos aportados por la seguridad social.[13]

RECURSOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES



12. 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.

13. 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,

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 aquélla 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 caso.[14]

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 no tienen otra explicación que la

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.

14. Según se observa en el gráfico 1, México experimentó en 1989 un aumento importante de la recaudación.

cobertura que se compila en la respectiva información. (Véanse los cuadros 8 y 9.) 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 confirma también esta imagen. (Véase el cuadro 9) En cuanto a Argentina hay una razón económica de peso: esta medición incorpora los años 1989/1990, 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 1983/1984 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 de los años 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.

5. Estructura de la carga tributaria. Una comparación entre comienzos y fines del período

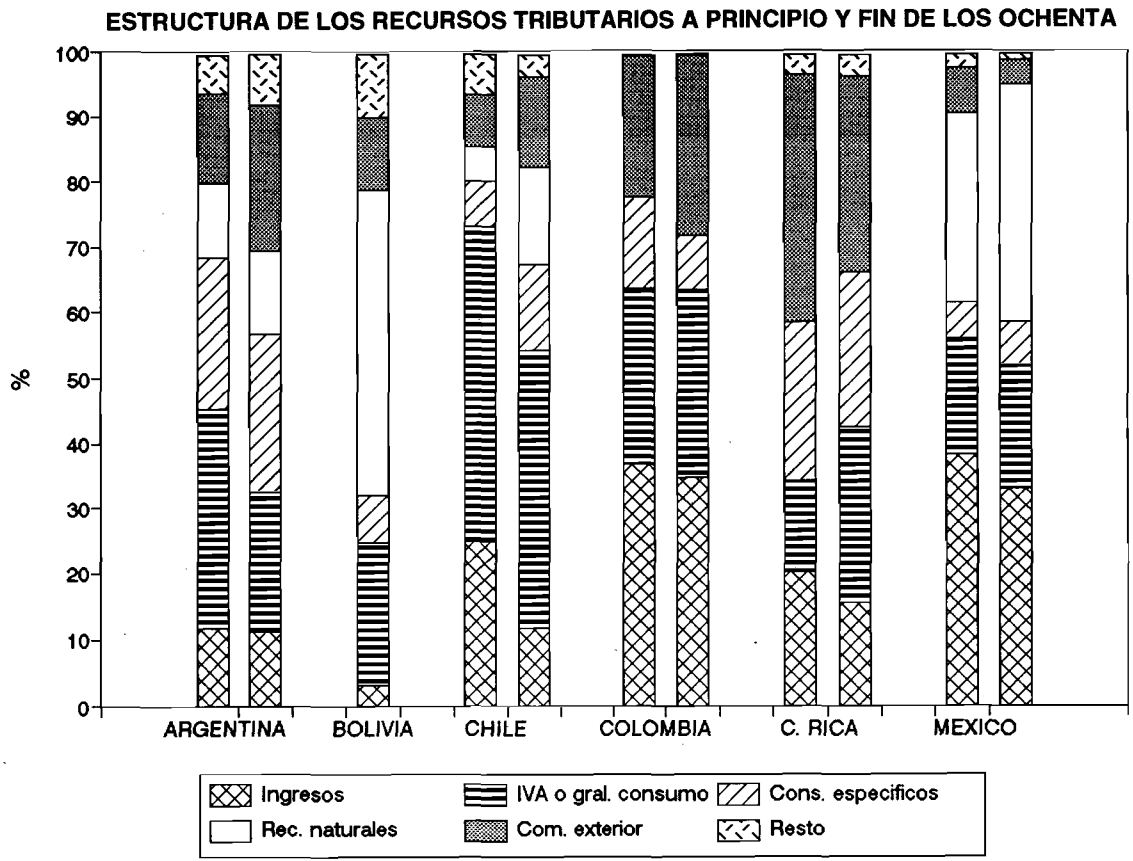
La última sección de este capítulo está destinada a analizar aspectos de la estructura tributaria y su evolución. (Véanse el cuadro 10 y el gráfico 2.) Antes de hacer referencia alguna a los datos es necesario efectuar dos aclaraciones respecto de la información. En primer lugar, la fuente es similar 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 sobretasa del 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. Aquélla 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 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 la 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 de 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


ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS A PRINCIPIO Y FIN DE LOS OCHENTA
%
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
ARGENTINA
BOLIVIA
CHILE
COLOMBIA
C. RICA
MEXICO
Ingresos
IVA o gral. consumo
Cons. especificos
Rec. naturales
Com. exterior
Resto

como países donde subió la tributación con base en 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 interés.[15] 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

15. 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.

Argentina después de la crisis de 1982/1983 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 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, en 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 de que su índice de concentración reposa, como ya habíamos visto, en la importancia relativa del impuesto sobre la renta dentro de la estructura total.

BIBLIOGRAFÍA

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

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. and Stern N., eds., *The Theory of Taxation for Developing Countries,* IBRD Publication, Oxford University Press.

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.

Cuadro 1
RECURSOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO
(en porcentajes del PIB)

					Sobre los ingresos			S/bienes y serv. domest.				Sobre comercio exterior				Segurid.	Prop.	Otros
País	Año	GDP/hab.	TOTAL	Total	Indiv.	Empr.	Otros	Total	IVA/Vs.	Espec.	Otros	Total	D.Imp.	D.Exp.	Otros	Social		
Bolivia	1980/1982	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
Colombia	1979/1981	1 380	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	1978/1980	1 430	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
México	1978/1980	2 250	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	1980/1982	2 560	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	1981/1983	2 560	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
6 países		1 797	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	0.42	0.74

Fuente: Tanzi (1987).

Cuadro 2
RECURSOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO
(en porcentajes del total)

					Sobre los ingresos			S/bienes y serv. domest.				Sobre comercio exterior				Segurid.	Prop.	Otros
País	Año	GDP/hab.	TOTAL	Total	Indiv.	Empr.	Otros	Total	IVA/Vs.	Espec.	Otros	Total	D.Imp.	D.Exp.	Otros	Social		
Bolivia	1980/1982	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	1979/1981	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	1978/1980	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
México	1978/1980	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	1980/1982	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	1981/1983	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 países		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).

Cuadro 3
RECURSOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO Y GRUPO DE PAÍS
(en porcentajes del PIB)

			Sobre los ingresos				S/bienes y serv. domest.				Sobre comercio exterior				Segur..	Propied.	Otros
País	GDP/hab.	TOTAL	Total	Indiv.	Empr.	Otros	Total	IVA/Vs.	Espec.	Otros	Total	D.Imp.	D.Exp.	Otros	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 más	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
México	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).

Cuadro 4
RECURSOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO Y GRUPO DE PAÍS
(en porcentajes del total)

			Sobre los ingresos				S/bienes y serv. domest.				Sobre comercio exterior				Segurid.	Prop.	Otros
País	GDP/hab.	TOTAL	Total	Indiv.	Empr.	Otros	Total	IVA/Vs.	Espec.	Otros	Total	D.Imp.	D.Exp.	Otros	Social		
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	1 195	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	1 380	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	1 430	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 más	3 392	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
México	2 250	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	2 560	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	2 560	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	1 330	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).

Cuadro 5
RECAUDACIÓN EFECTIVA Y TEÓRICA[a]

	GDP/habitante	Nivel teórico	Nivel efectivo	Brecha efectiva-teórica
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
México	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

Fuente: Tanzi (1987).

[a] La recaudación teórica resulta de la ecuación 8.1 de Tanzi (1984): $t = -48586 + 33792 \log y$.

Cuadro 6

IMPUESTOS ESPECIFICOS SOBRE ALCOHOL, TABACO Y PETRÓLEO

	En porcentajes del PIB					En porcentajes del total			
	Alcohol	Tabaco	Petroléo	Otros	TOTAL	Alcohol	Tabaco	Petróleo	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
México	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 países	0.57	0.42	0.84	0.68	2.51	22.68	16.71	33.42	27.20

Fuente: Tanzi (1987).

Cuadro 7
RELACIONES BÁSICAS DE TRIBUTACIÓN SOBRE IMPORTACIONES

Rango	Tribut. Total	Der. Import. (en porcentajes del PBI)	Import.	D.Imp./ Trib.tot. (en porcentajes)	D.Imp./ Import. (en porcentajes)
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 más	22.75	2.72	51.74	13.01	8.50
México	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

EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO

(en porcentajes del PIB)

Bolivia(*)	1980/1982	600	6.30	1.112	2.64	2.18	n.d.	0.13	0.23
	1987/1989		8.27	0.39	4.20	1.48	0.85	0.69	0.40
Colombia(*)	1979/1981	1380	10.11	2.93	2.79	2.30	1.30	0.04	0.74
	1985/1987		10.97	3.25	3.43	2.15	1.19	0.04	0.92
Costa Rica	1978/1980	1430	17.51	2.71	5.61	3.57	4.96	0.43	0.23
	1987/1989		21.72	2.29	5.27	7.40	6.98	0.34	0.43
México(*)	1978/1980	2250	13.90	5.72	4.88	2.65	2.30	0.02	0.38
	1987/1989		14.35	4.79	9.70	0.87	1.77	0.00	0.12
Argentina	1980/1982	2560	19.88	2.82	8.77	1.85	3.35	1.37	1.71
	1986/1988		20.38	2.72	5.97	1.96	5.26	1.77	2.71
Chile	1981/1983	2560	24.79	5.44	13.26	1.36	3.28	0.03	1.43
	1986/1988		22.99	4.62	12.02	2.71	1.90	0.56	1.89
6 países	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

Fuente: Base de datos FMI.

Nota: 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.

Cuadro 9
RECURSOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES[a] DE LOS SEIS PAÍSES ESTUDIADOS

	Variación porcentual fin/ppio. período[b]	Promedio período (en porcentajes del PIB)	Desvío 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
México	9.66	15.50	0.85

Fuente: Estudios de casos.

[a] No incluye los recursos de los Sistemas de Seguridad Social.
[b] Corresponde a los promedios de 1980/1981 y del último bienio del que se disponen datos.

Cuadro 10

RECURSOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES[a] DE LOS SEIS PAÍSES ESTUDIADOS
ESTRUCTURA PORCENTUAL AL PRINCIPIO Y FIN DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS OCHENTA

	ARGENTINA		BOLIVIA	CHILE		COLOMBIA		COSTA RICA		MEXICO	
	1980/ 1981	1989/ 1990	1988/ 1989	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 servicios doméstico	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
Específicos	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

Fuente: Estudios de casos.

[a] No incluye recursos de los Sistemas de Seguridad Social.

Cuadro 11

RECURSOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES[a] DE LOS SEIS PAÍSES ESTUDIADOS
COMPARACIÓN DE LA INFORMACIÓN SEGÚN DISTINTAS FUENTES

		FMI	Estudios de casos
Argentina			
	1980/1981	10.37	13.89
	1987/1988	9.23	13.23
Bolivia			
	1980/1981	7.30[b]	9.40
	1987/1988	7.56	17.45
COLOMBIA			
	1981/1982	8.51	10.40
	1986/1987	10.00	10.01
Costa Rica			
	1980/1981	12.00	12.38
	1988/1989	14.21	14.20
Chile			
	1980/1981	20.66	19.45
	1987/1988	20.30	19.95
México			
	1981/1982	12.32	14.46
	1988/1989	12.16	15.84

Fuente: Base de datos FMI (ver apéndice) y estudios de casos.

a No incluye los recursos de los Sistemas de Seguridad Social.
b Corresponde a Gobierno Central Presupuestario solamente.

CAPÍTULO IX

CONTEXTO MACROECONÓMICO Y ASPECTOS POLÍTICO -INSTITUCIONALES DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

La finalidad de este capítulo consiste en ahondar los aspectos com-parativos 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 los 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 comienzan 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 de los años ochenta. En la casi totalidad de los casos, el origen de los desequilibrios se ubica en el proceso de endeudamiento externo gestado a fines de la década 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 pago.[1]

Como se observa en los datos del cuadro 1, 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 antiinflacionaria, que estaba centrada en el anclaje del tipo de cambio nominal. Otros, como en el caso de Costa Rica, la deuda tambiénestuvo 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 estableció de manera directa.[2] Sea porque el deudor originario fue el sector

[1] 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.

[2] 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).

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 voluntad propia 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 que el 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 las 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 política económicas y financieras propuestas y negociadas por los deudores fue central, pero también pesaron circunstancias ajenas a 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

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 estudiados.[3]

Con el propósito de discutir este tema identificaremos primero aquellos elementos que, dentro del contexto y mecánica del ajuste macroeconómico de la década de los años 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 superávit 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

[3] 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).

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 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).[4] 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/PIB 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, en general, durante la década de los años ochenta predominaron ritmos de crecimiento marcadamente inferiores a los registrados en los años setenta. Esto habla de las dificultades encontradas para mantener el nivel de la carga tributaria.

[4] 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.

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 sistema.[5] En cuanto a la relación entre actividad, carga tributaria y balance 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

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

registraron varios países durante este período disminuyeron los ingresos impositivos asentados en esta fuente.[6] 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 renta.[7]

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

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

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

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 hacia comienzos 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 déficit 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 en la región 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 PIB como promedio del período 1983/1987. 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 inscritas en este marco. Ayudados por una caída del gasto de inversión –que disminuyó abruptamente respecto de 1981/1982, 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 a comienzos 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 1981/1984, 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 1983/1984 –que resultó elevado 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 a 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. La 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 a comienzos 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 vio 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 PIB.

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 PIB 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 PIB 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 1985/1986, 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 recaudación.[8] 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 1980/1981 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 de 1984, orientada a la eliminación de

8. Ver capítulo VIII, sección 4.

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 esencial.[9] En rigor, una simple lectura de los datos de la 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 PIB –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 (cercana 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 PIB más que el promedio de 1980/1981 al presupuesto consolidado, no obstante que a partir de 1981 los precios del crudo mexicano habían comenzado a

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

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 superávit primario de 5% del PIB. 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 desindizatoria, 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 1983/1987 el promedio resulta 1.5% del PIB debajo del nivel registrado en 1980/1981 (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 inflación.[10] 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

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

llevado a cabo– data del período precrisis 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 bús-queda 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 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 PIB 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 de los años 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 por una transición institucional 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 1980/1981 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 PIB. 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 1985/1990. Este último arranca también con una recuperación (1985/1986), con una recaudación similar a 1980, para descender luego a los valores registrado durante el clímax de la crisis externa. Esta periodización señala la importancia de la tasa de inflación como un factor clave para explicar en la Argentina las 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 (1986/1989) 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 1986/1988) 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 PIB en 1988, mientras que en 1978 eran 1.4% del PIB. Para el bienio 1987/1988 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 tributario.[11]

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

11. 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.

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.

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 de los años 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 perspectiva.[12] 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, precisamente definido, de una plataforma política.[13] De otro lado, aparecerían aquellas decisiones originadas más bien como reacción frente al cambio de las condiciones económicas. Estas

12. Nos referimos, por ejemplo, al trabajo de Mann (1989) para el caso de Bolivia y al análisis de Gil Díaz (1989) sobre las reforma mexicana durante la administración del Presidente López Portillo. Respecto del caso argentino durante el período 1984/1988 puede consultarse Carciofi (1990).

13. Estos análisis han sido elaborados dentro de la teoría de *public choice*. Ver, por ejemplo, Stiglitz (1988, cap.6).

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 de los años 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 en que coincidió la gravedad de la situación fiscal con las 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 ejemplos.[14] Y como se ha explicado 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 aspecto sugiere otro tema, de alcance más

14. 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 de participación e influencia de los mismos dentro del escenario local.

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 circunscrito 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 a principios, tiene que ser inscrita 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 adoptado 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.

BIBLIOGRAFÍA

Carciofi, R (1990). *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino durante las últimas dos décadas.* Serie Documentos de Trabajo No.36. CEPAL. Buenos Aires.

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

Frenkel, R. (1991). *Notas sobre macroeconomía y crecimiento en Bolivia.* Documento CEDES/63.

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.

Mann, A. (1989). "Economía política de la reforma tributaria enBolivia. *Desarrollo Económico.* Revista de Ciencias Sociales. Vol.29. No.115. Buenos Aires, octubre-diciembre.

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.

Cuadro 1

DEUDA EXTERNA COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1980/1981	1984/1986
Argentina	25	67
Bolivia		
Chile	47	119
Colombia	18	36
Costa Rica		105
México	25	63

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe (varios números).

Cuadro 2
INDICADORES MACROECONÓMICOS Y REFORMAS TRIBUTARIAS DURANTE LA DECADA DE LOS AÑOS OCHENTA

País	Inflación	PIB	CargaTributaria	Déficit Máximo	Años deReformas
Costa 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

Fuente: Estudios de Caso, Parte I.

Nota: 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 los estados. En Colombia no se incluye la cuenta especial de cambios. En Bolivia el primer dato de inflación corresponde al período 1982/1985.

CAPÍTULO X

CONCLUSIONES

Las conclusiones que siguen procuran 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 de los años 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 has 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 inscrito 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 aquéllas 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 de los años 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 de los años 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 de los años 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 años 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 explícita 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 cómo han actuado los sistemas tributarios en la esfera distributiva. Sólo así será posible una discusión respecto de cuáles son los verdaderos límites que reconoce la política tributaria en los países de la región.