

where ω is an infinite integer, and where the endowment for each trader relative to that of the whole economy is infinitesimal.⁸

La demostración de resultados como la existencia de la competencia perfecta o la conjetura de Edgeworth requiere técnicas matemáticas de análisis no estándar o los métodos introducidos por Aumann (1964) para economías infinitas. Un problema abierto en filosofía de la ciencia es el de encontrar un aparato conceptual común, dentro del que sea posible hablar de economías finitas, infinitas y no estándar. Pero éste es un problema que debe dejarse para otra ocasión. La resolución de este problema debe incluir una discusión de la gran cantidad de modelos "neoclásicos" existentes y mostrar que todos ellos no son sino casos especiales de un concepto global de economía neoclásica. Espero que el presente trabajo motive una mayor discusión para este efecto.

Referencias bibliográficas

- Arrow, K. J. y G. Debreu (1954), "Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy", *Econometrica*, núm. 22, pp. 265-290.
- Aumann, R. J. (1964), "Markets with a Continuum of Traders", *Econometrica*, núm. 32, pp. 39-50.
- Bongiorno, A. y A. Livingston (1935), *The Mind and Society*, Nueva York, 4 vols.
- Brown, D. J. y A. Robinson (1975), "Nonstandard Exchange Economies", *Econometrica*, núm. 43, pp. 41-56.
- Debreu, G. (1959), *Theory of Value*, New Haven, Yale University Press. [Traducción al castellano: *Teoría del valor*, Barcelona, Antoni Bosch, 1973.]
- (1982), "Existence of a Competitive Equilibrium", en K. J. Arrow y M. D. Intriligator (comps.), *Handbook of Mathematical Economics II*, Amsterdam, North-Holland.
- Dooyeweerd, H. (1986), *A Christian Theory of Social Institutions*, Jordan Station, Paideia Press.
- Vilks, A. (1992), "A Set of Axioms for Neoclassical Economics and the Methodological Status of the Equilibrium Concept", *Economics and Philosophy*, núm. 8, pp. 51-82.

⁸ Brown y Robinson (1975), p. 42.

Reformas tributarias en América Latina 1978-1992: un análisis comparativo

Flavia Rodríguez

Abstract: This paper analyzes the efforts made in the tax field in Latin America and gives an overview of some of the fiscal reforms that have been implemented in the region, highlighting their common features and pointing out the differences among them. It also looks into the impact they have had on the public finance of the nations involved.

A common feature found in the reforms of the sampled countries is their aim to simplify taxes, eliminating the unproductive ones. These have led to increased efficiency and neutrality of the tax system and helped in tax administration, upgrading the quality of human resources and automating information systems.

Concerns remain about the reduction in overall equity of the tax systems. Gains in tax revenues have been modest, not surpassing 3% of GDP in the best of the cases.

Los últimos 15 años han observado una revolución en la forma en que los países de América Latina enfocan el papel del Estado en la economía. Prácticamente en todos los países de la región se han realizado, de una u otra manera, reformas fiscales más o menos amplias y se han privatizado, o están siendo privatizadas, un gran número de empresas públicas.

Este trabajo analiza el esfuerzo que se ha hecho en América Latina en materia tributaria y revisa algunas de las reformas fiscales llevadas a cabo en la región, destacando sus características comunes o aquellas que las hacen diferentes entre sí. Además, se estudia el efecto que éstas han tenido en las finanzas públicas de las naciones que las han emprendido.

Con este objetivo, se utiliza una muestra de seis países: Colombia y México, que fueron los pioneros de las reformas (el primero dio sus primeros pasos en la década de 1960, y el segundo, a principios de la

década siguiente); Ecuador, Bolivia y República Dominicana, naciones que iniciaron sus esfuerzos a mediados de 1980 (aunque cabe señalar que este último país realizó la mayor parte de sus cambios en materia tributaria en junio de 1992), y Paraguay, que emprendió su reforma a finales de 1991.

El trabajo consta de cuatro secciones. En la primera se presentan los antecedentes de las reformas tributarias implementadas en los países de la muestra; en la segunda se analizan los cambios realizados, buscando sus características comunes, así como sus diferencias; en la tercera se estudia la contribución que las modificaciones tributarias han hecho a las finanzas públicas de los países involucrados, y en la cuarta se presentan las consideraciones finales y las conclusiones.

Antecedentes

El contexto macroeconómico en que se han realizado las reformas tributarias en América Latina ha sido muy diferente en casi todos los países de la muestra. Por lo tanto, los resultados obtenidos de los nuevos cambios en tributación se han visto influidos por las circunstancias imperantes en el momento en que se llevaron a cabo, las cuales explican los diferentes objetivos que se perseguían en el momento de la introducción de las modificaciones.

Si se toma en consideración el ambiente macroeconómico en el cual se iniciaron las reformas, los países analizados se pueden clasificar en tres grupos:

- a) México y Colombia llevaron a cabo los grandes cambios en sus sistemas tributarios en un contexto de estabilidad macroeconómica.¹
- b) Bolivia inició su reforma en medio de un programa de estabilización y después de una hiperinflación.
- c) Ecuador, República Dominicana y Paraguay las realizaron como parte integrante de un programa de ajuste estructural.

Para México y Colombia, las metas originalmente perseguidas

¹ México inició la transformación de su sistema tributario en los primeros años de 1970: se tendió a la globalización del impuesto sobre la renta, se simplificaron los impuestos indirectos, consolidándolos en un impuesto sobre las ventas que, a su vez, fue sustituido por el impuesto al valor agregado que se aprobó en 1979. Al inicio de la crisis financiera en 1982, el país tenía un sistema tributario que pudo enfrentarla con unas cuantas modificaciones menores.

estuvieron relacionadas con el mejoramiento en la eficiencia de los impuestos, así como de su equidad y facilidad de administración.

En cambio para Bolivia, que implementó sus reformas en medio de una gran crisis macroeconómica, el objetivo —recuperar los niveles de captación perdidos— fue más concreto y de índole más inmediata. La preocupación principal en esta nación era implementar un nuevo sistema tributario que le permitiera financiar los gastos públicos, en virtud de que su sistema anterior fue prácticamente destruido por la hiperinflación.

En los casos de Ecuador, República Dominicana y Paraguay, sus sistemas tributarios se habían quedado rezagados y la captación había disminuido en forma considerable por los siguientes motivos: el efecto Olivera-Tanzi, en el que los rezagos en el pago de los impuestos, durante periodos inflacionarios, disminuyen el valor real de la captación; y la presencia de numerosos impuestos específicos, que la inflación había convertido en insignificantes como fuentes tributarias.

Por tanto, el objetivo de estos tres países fue hacer sus sistemas tributarios menos vulnerables a los efectos de la inflación y recuperar o aumentar los niveles de recaudación previamente alcanzados.

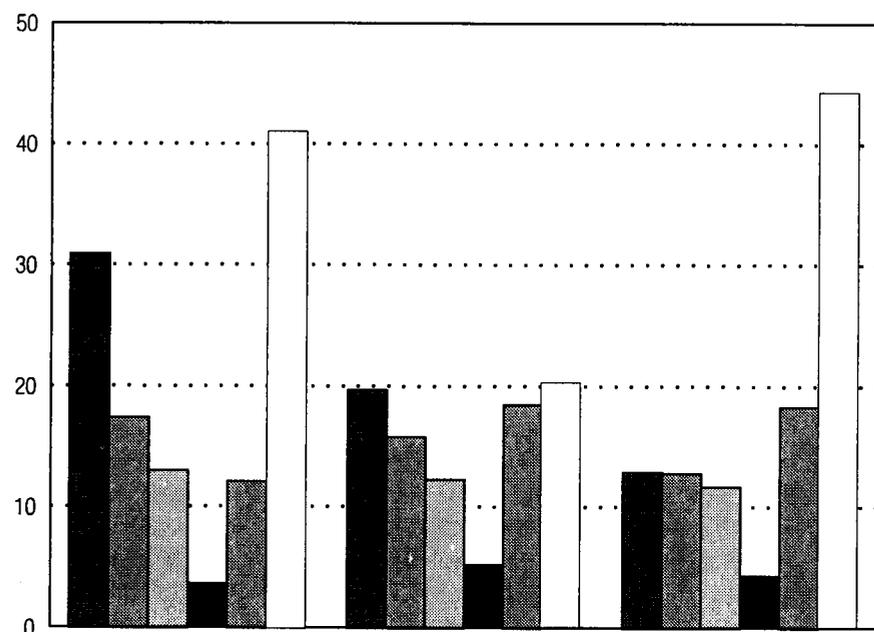
Una característica común a los seis países es que todos se encuentran embarcados en programas más o menos avanzados de apertura comercial. Estos programas incluyen reducciones de las barreras arancelarias y la eliminación de las restricciones cuantitativas, así como la remoción de los impuestos a las exportaciones.

La reducción de los niveles, así como la dispersión de los aranceles y la eliminación de los impuestos a las exportaciones, han ocasionado reducciones en los ingresos captados anteriormente por estos conceptos. Para países como República Dominicana, cuyos ingresos dependen en gran medida del comercio exterior, la reforma ha significado la necesidad de buscar fuentes alternativas de impuestos, para compensar la disminución que puedan tener por este lado. Para otros, como México y Ecuador, esta fuente nunca ha sido muy importante, por lo que la liberación comercial no les afecta demasiado en sus finanzas públicas.

La gráfica 1 muestra la importancia que tuvieron durante los últimos años los impuestos al comercio exterior en el total de ingresos ordinarios de los países de la muestra.

Ahora bien, es importante señalar que independientemente de las condiciones macroeconómicas imperantes en el momento en que decidieron realizar sus respectivas reformas, había una serie de rasgos comunes que caracterizan los sistemas tributarios anteriores de estos

Gráfica 1. Impuestos sobre el comercio exterior
(como porcentaje de los ingresos ordinarios)



	1989	1990	1991
Bolivia	30.9	19.7	12.9
Colombia	17.4	15.8	12.8
Ecuador	13	12.3	11.7
México	3.7	5.3	4.4
Paraguay	12.1	18.5	18.3
República Dominicana	41	20.3	44.2

países, los cuales demandaban por sí mismos la realización de cambios importantes en esta área. Estos aspectos comunes son los siguientes:

1) Impuestos indirectos:

- i)* Numerosos gravámenes específicos de baja recaudación.

ii) Múltiples impuestos con tasas *ad rem*, que los hacía vulnerables a la inflación.

iii) Innumerables aranceles sobre las importaciones, con dispersiones en las tasas que podían variar entre 0 y más de 300 por ciento.

iv) La política cambiaria seguida permitía el rezago del tipo de cambio en relación con la inflación, por lo que los impuestos al comercio exterior se cobraban a tipos de cambio muy por debajo de su valor real, disminuyéndose los ingresos por este concepto.

2) Impuesto sobre la renta:

i) El impuesto a las personas físicas contenía numerosos tramos de ingresos con múltiples alícuotas y tasas marginales máximas sobre 50%, que hacían muy difícil la administración de este impuesto e invitaban a la evasión.

ii) El impuesto sobre las utilidades de las empresas contenía varios niveles, con tasas máximas muy por encima del promedio internacional, y una presencia generalizada de doble tributación sobre los dividendos.

iii) Existencia de numerosas deducciones y exoneraciones que hacían a los sistemas muy inequitativos, tanto horizontal como verticalmente.

3) Legislación tributaria:

i) Las leyes tributarias eran numerosas, poco relacionadas entre sí y muy dispersas, ya que generalmente se fueron introduciendo de acuerdo con las necesidades, mediante decretos y leyes parciales, lo que hizo a las legislaciones muy complejas y de difícil administración.

4) Administración tributaria:

Las administraciones estaban caracterizadas por:

- i)* escasos recursos,
ii) excesivo burocratismo, con procedimientos poco ágiles y muy complejos,
iii) poca automatización,
iv) recursos humanos muy deficientes y poco entrenados,
v) instrumentos de control en su mayor parte inoperantes, sin ningún sistema para poder hacer referencias cruzadas, a causa de lo cual la evasión era generalizada.

En adición a los problemas anteriores, en la mayor parte de los

países estudiados existía, previo a los intentos de reforma, una falta de claridad respecto a la naturaleza de los problemas y de las políticas a seguir en materia tributaria, ya que las decisiones se tomaban para tratar de resolver problemas coyunturales inmediatos, como aumentar la recaudación para el año en curso o saber cuál incentivo tributario ofrecería aumentar la inversión en algún área específica. Esto fue lo que realmente llevó a la complejidad de los sistemas tributarios antes mencionados, sobre todo en materia de los innumerables impuestos específicos y de las numerosas deducciones, exoneraciones e incentivos especiales.

Es obvio, por los problemas antes enumerados, que la crisis financiera de la década de 1980 precipitó las reformas que se necesitaban en los sistemas tributarios, ya que éstos no estaban en condiciones de responder a las nuevas demandas que surgieron de la crisis: incrementar los recaudos para financiar al gobierno ante la práctica desaparición de flujos externos de financiamiento y mantener, al mismo tiempo, los gastos sociales y de desarrollo.

Las reformas tributarias

De la revisión de las reformas llevadas a cabo en los países de la muestra, se pueden identificar varios lineamientos comunes que tuvieron quienes las diseñaron, a saber:

- 1) Simplificar el sistema tributario a un número reducido de impuestos.
- 2) Una revisión de la legislación tributaria existente, la cual se sustituyó generalmente con la introducción de un número reducido de leyes que abarcan todo el espectro tributario.²
- 3) Modernizar y tecnificar la administración tributaria, dotándola de equipos de cómputo y de personal técnico calificado.

A continuación se ofrece una descripción de los principales aspectos comunes que han tenido las reformas implementadas, en relación con los lineamientos anteriores.

² La excepción ha sido México, que no ha hecho todavía una simplificación legislativa.

Simplificación del sistema tributario

a) Impuestos indirectos

Todos los países de la muestra³ introdujeron en su reforma dos grandes grupos de impuestos indirectos, que generalmente sustituyeron a innumerables impuestos específicos de difícil y costosa administración, así como de muy baja recaudación.⁴ Estos dos grupos son: el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos a consumos especiales. Dentro de esta segunda categoría se encuentran gravados los licores, el tabaco y el ron.

El impuesto al valor agregado se implantó de diferentes maneras en los distintos países. México y Colombia, por ejemplo, se decidieron por IVA multitasas, diferenciando entre productos básicos esenciales, generales y de lujo. Las tasas introductorias en Colombia estaban en un rango de entre 3 y 10%, mientras que en México estaban entre 6 y 10%. Bolivia, Ecuador y República Dominicana, en cambio, introdujeron un impuesto general de una sola tasa, de 10% en los dos primeros países y de 6% en el último.

En la actualidad, las tasas de IVA están en un rango que va desde 8% en República Dominicana hasta 14% en Colombia, de acuerdo con las últimas modificaciones que ambos países hicieron en junio y julio de 1992, respectivamente.

Puesto que es un impuesto de base amplia, con la introducción del IVA los sistemas tributarios respectivos han ganado en eficiencia, ya que han obtenido una mayor neutralidad impositiva y, por lo tanto, reducido las distorsiones en la asignación de recursos que se originaban en el tratamiento tributario discriminatorio para los diferentes tipos de productos.

Al contrario del IVA, los impuestos a consumos especiales (ICE) generalmente ocasionan tasas muy altas en todos los países de la muestra, en un rango que oscila entre 10 y 220%. La excepción es República Dominicana, que grava estos productos a tasas muy bajas, 10% cigarros y cervezas, y 15% el ron.

Actualmente, estos impuestos son de los más dinámicos y su par-

³ A este respecto, cabe señalar que, con excepción de Cuba, todos los países latinoamericanos han introducido el IVA.

⁴ Por ejemplo, el IVA sustituyó en México más de 300 pequeños impuestos federales y locales, y en Paraguay más de 100.

Cuadro 1. Modificaciones al impuesto sobre las rentas de personas físicas

Colombia	La tasa máxima se redujo de 56 a 30%
Ecuador	Disminuyó a 4 los tramos de ingresos, y la tasa máxima se colocó en 25%
México	Redujo de 12 a 6 los tramos de ingresos, bajando la tasa máxima de 55 a 40%
República Dominicana	El número de tramos se redujo de 5 a 3 y la tasa máxima se recortó de 70 a 30%, para colocarse en 3 años en 25%

ticipación aumenta dentro de los ingresos totales. Esto no sólo se debe a que contribuyeron a ampliar la base de contribuyentes—incluyendo nuevos sujetos gravables—, sino a que también son muy flexibles respecto a la inflación: el IVA, porque es una tasa sobre el valor nominal de las transacciones realizadas, y los impuestos a los consumos especiales, porque las tasas se han transformado en *ad valorem*. Además, los periodos de pago de estos impuestos se han acortado lo suficiente para disminuir en lo posible el efecto Olivera-Tanzi.

b) Impuesto sobre la renta

En relación con este impuesto, dos de los países estudiados, Bolivia y Paraguay, no toman en cuenta el gravamen sobre las personas físicas: Bolivia lo eliminó dentro de su reforma y Paraguay no lo ha considerado ni en su legislación anterior ni en la actual.

Ahora bien, los cuatro países restantes han realizado un gran esfuerzo para simplificar el impuesto sobre la renta a las personas físicas, no sólo reduciendo los tramos de ingresos, sino también las tasas que se aplican en cada tramo, como se puede observar en el cuadro 1. Otro aspecto en el que los cuatro países han hecho hincapié es en el recaudo en las fuentes.

Asimismo, con excepción de República Dominicana, se ha indizado el tributo para mantener los ingresos procedentes del mismo en términos reales.

Por otro lado, la simplificación en el impuesto a la renta de las

empresas ha llevado a la eliminación de la doble tributación en el pago de los dividendos, de manera que sólo las sociedades lo paguen. Adicionalmente, se ha reducido la fragmentación de las tasas y decidido la aplicación de una sola tasa impositiva, similar a la internacional (México y Ecuador) o muy por debajo de ella, como en los casos de Bolivia, Paraguay y República Dominicana.

En lo que respecta a Colombia, esta nación había reducido su impuesto a las empresas de 52 a 30%, pero en la última modificación tributaria que se realizó en julio de 1992, la tasa fue elevada de nuevo a 37.5%. En cuanto a la tasa que grava a las empresas extranjeras se elevó de 38.4 a 43%, varios puntos sobre la tasa internacional promedio.

Para poner un piso a la recaudación de este gravamen, en México se instituyó un impuesto sobre los activos, con una tasa de 2%, que se abona contra el pago del impuesto sobre las utilidades, en caso de que las haya. Éste es un tributo fijo que funge como un gravamen mínimo a pagarse por las empresas, tengan o no beneficios. En Colombia existe también la figura de la renta presunta, la cual actúa exactamente en el mismo sentido, es decir, forzando a las empresas a pagar un tributo mínimo.

Dentro de las modificaciones comunes realizadas al impuesto a la renta está la eliminación o reducción significativa de todo tipo de incentivos que ocasionen exoneraciones o condonaciones al pago del gravamen, tanto a las empresas como a las personas naturales. Con estas medidas, así como con la ampliación de la base y los mayores esfuerzos que se están realizando para combatir la evasión, los países han compensado la caída en el ingreso proveniente de los recortes en las tasas.

Con excepción de República Dominicana, todos los países han indizado este gravamen para evitar su erosión a causa de la inflación.

Nuevas leyes tributarias

La dispersión y complejidad de las normas y leyes tributarias dificultan a los contribuyentes el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, al tiempo que obstruyen el buen desenvolvimiento de las funciones de control y de cobro de la administración impositiva.

Por lo tanto, dentro de los esfuerzos realizados para facilitar el conocimiento y la comprensión de la legislación tributaria se han revisado y expedido nuevas leyes que compendian y organizan en forma de código las normas que regulan los diferentes aspectos sustantivos y de procedimiento de la materia.

En relación con lo anterior, en 1986 Bolivia transformó todo su sistema tributario —con la promulgación de la Ley 843— y lo hizo depender de sólo seis impuestos permanentes y uno transitorio, eliminado así todas las normas legales impositivas vigentes hasta ese momento, que se encontraban dispersas.

En 1989, Colombia adoptó un Estatuto Tributario que comprende las diferentes disposiciones que regulan los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Mientras tanto, Ecuador promulgó ese mismo año la Ley de Régimen Tributario Interno, con la cual modificó la mayor parte de los regímenes internos existentes y redujo a tres grandes grupos los impuestos.

Paraguay, por su parte, aprobó en diciembre de 1991 una nueva reforma tributaria, mediante la cual se deroga la estructura impositiva existente hasta ese momento —con las innumerables y complejas normas que lo regulaban—, y puso en operación un nuevo sistema que descansa en cinco impuestos.

En junio de 1992, República Dominicana aprobó un Código Tributario que sustituye, compendia, racionaliza y simplifica los principales impuestos (sobre la renta, selectivos al consumo y el IVA).

Administración tributaria

Todas las reformas analizadas han hecho especial hincapié en la modernización y fortalecimiento del proceso administrativo, a través de un mejoramiento de la calidad de los recursos humanos disponibles, de programas intensivos de capacitación en los aspectos técnicos, y de contratación de capital humano más desarrollado. Por ejemplo, México, Colombia y República Dominicana han creado institutos para la especialización del personal de las distintas unidades que tienen que ver con el área tributaria.

En relación con el punto anterior, y como mecanismo para una adecuada y sana selección y promoción del personal, se están considerando —cada vez con mayor frecuencia— sistemas de remuneración adecuados, en los que se toman como referencia los niveles de profesionalización y especialización. Colombia, por ejemplo, tiene un sistema de sueldos y salarios básicos, y cuenta además con un sistema de primas de productividad, técnicas y de dirección, a fin de que la remuneración a los empleados se realice sobre la base de la productividad y la eficiencia.

Por otro lado, en países como Ecuador, Colombia, Bolivia y México se han hecho grandes esfuerzos para simplificar la administración utilizando los servicios de la red bancaria para el recaudo de los impuestos, con lo cual no sólo disminuyen el contacto de los agentes fiscalizadores con el público —es decir, posibles focos de corrupción— sino que han liberado una buena parte de su capacidad administrativa para dirigirla hacia otros tipos de labores como las relacionadas con el control de la evasión.

La evasión ha sido un mal común que afecta en gran medida los recaudos obtenidos a través de los impuestos, y para su control los países han destinado una gran cantidad de recursos. Dentro de las medidas adoptadas en este sentido están el fortalecimiento de la función de fiscalización y el establecimiento de mecanismos de control.

A ese respecto, todos los países incluidos en este estudio han automatizado y modernizado sus sistemas de información, e iniciado procesos de sistematización de la información del contribuyente, principalmente en relación con la identificación de la actividad económica que desarrollan. En la mayor parte de ellos se han implementado mecanismos automatizados de control, tales como la contabilidad a través de cuentas corrientes que registran de forma integral la situación del contribuyente.

Asimismo, se han hecho esfuerzos para tener un buen censo de contribuyentes, para que, cruzándose la información con la de la cuenta corriente, se puedan clasificar los causantes de acuerdo con su capacidad contributiva. Por ejemplo, México, Colombia, Ecuador y Bolivia han instalado seguimientos especiales para los grandes contribuyentes, responsables de la mayor parte de la tributación.

Relacionado con lo anterior, un paso importante que se ha dado en casi todos los países es la implantación de un sistema único de registro de contribuyentes, el cual permite identificar, ubicar y clasificar a los causantes. Adicionalmente, se tiende a la concentración de todas las administraciones fiscales bajo un solo organismo, como se ha hecho en Paraguay, Colombia, Ecuador y Bolivia.

Además, se ha incrementado la frecuencia de las visitas de auditoría y fiscalización. Otra medida común que se ha adoptado es el escalamiento en la penalización por evasión, que en algunos países como México se penaliza con encarcelamiento cuando se demuestra el fraude. A este respecto, un hecho importante es que la penalización se está haciendo realmente efectiva.

Resultados de las reformas

Efecto en las finanzas públicas

Una pregunta que se hacen todos los interesados en el tema de política fiscal es ¿cuánto han contribuido los cambios realizados en los sistemas tributarios al mejoramiento de las finanzas públicas obtenido en los países de la muestra?

Al hacer un desglose de los ingresos recaudados por los dos tipos de impuestos que realmente han sido el foco de los cambios, el IVA y el impuesto sobre la renta, desde fechas aproximadas a cuando se realizaron las modificaciones más importantes a los mismos, se encuentra lo siguiente:

a) Impuesto al valor agregado

En el caso del IVA, el cuadro 2 presenta la evolución de su participación, tanto en el producto como en el total de ingresos corrientes desde 1983, año en que inició la crisis financiera latinoamericana y República Dominicana introdujo este gravamen. Ecuador y Paraguay no se incluyen en el cuadro por haber introducido este tributo en fechas muy posteriores, 1989 y 1992, respectivamente.

Del citado cuadro se desprende la importancia de este impuesto en los ingresos corrientes, puesto que el rango de la participación promedio de este gravamen en éstos es de aproximadamente 19% para Colombia y de 50% para Bolivia.

Un hecho que cabe destacar es que, en el caso de México, este impuesto contribuyó notablemente a mantener sus ingresos tributarios en medio de la crisis financiera, puesto que al haber sido aprobado por el Congreso en 1979, e implantado a partir de 1980, el país ya contaba entonces con un impuesto que producía ingresos flexibles que no eran erosionados por la inflación. Así, en el cuadro que nos ocupa se puede observar que la participación del IVA en este caso se mantuvo constante como proporción del PIB en aproximadamente 3%, pero, en cambio, su porcentaje en los ingresos no petroleros aumentó en más de 7% entre 1984 y 1986, para mantenerse a partir de ese último año en alrededor de 25% de los referidos recaudos.

Asimismo, Bolivia basó su nuevo sistema tributario en este gravamen y se observa con claridad que desde su introducción en 1987,

Cuadro 2. Los ingresos por concepto del impuesto al valor agregado 1983-1990 (en porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Bolivia								
% del PIB					1.9	3.4	3.4	3.4
% ingresos corrientes					30.2	57.6	53.1	47.2
Colombia								
% del PIB	1.4	1.6	1.9	1.86	1.96	1.97	2.0	2.1
% ingresos corrientes*	17.5	20.6	21.2	19.2	18.5	18.9	19.0	19.6
México								
% del PIB	2.8	2.7	2.7	2.7	2.8	3.0	2.8	3.1
% ingresos corrientes*	21.3	30.0	29.0	27.3	24.7	26.3	23.5	26.0
República Dominicana								
% del PIB	3.4	3.9	4.2	4.0	3.8	3.4	2.8	3.8
% ingresos corrientes*	32.7	36.0	36.0	36.0	25.9	21.8	20.8	24.6

Fuentes: Datos para Bolivia y República Dominicana, Boletines del Banco Central, varios números; México: Alejandro Rodríguez, *La política fiscal en México, 1980-1992*; Colombia: Dirección de Impuestos Nacionales, *Bases para la construcción de una moderna y eficiente administración tributaria*.

* Para República Dominicana se utilizaron los ingresos ordinarios y para México los ingresos ordinarios no petroleros.

este impuesto logró altos niveles de recaudación, lo que es notable, sobre todo si se tiene en consideración la casi nula experiencia en la administración del mismo, así como el hecho de que el país estaba saliendo de una hiperinflación.

En lo que se refiere a Colombia y a República Dominicana, estos dos países no sufrieron una crisis macroeconómica tan fuerte como la de los dos anteriores, por lo que su situación es más representativa

de países que tienen problemas de caídas en el recaudo pero más relacionados con la evasión.

Colombia introdujo este impuesto desde la segunda mitad de la década de 1960, por lo que tiene una amplia experiencia en su administración. En el cuadro 3 se muestra que este país logró aumentar la participación de dicho gravamen tanto en el producto (42%) como en los ingresos corrientes (alrededor de 8.6%), después de las modificaciones administrativas y de tasas que realizó en 1983 y 1986.

República Dominicana y Ecuador sustituyeron con el IVA otro impuesto; en el caso de Dominicana, a un sobrecargo a las importaciones de 10%, mientras que en Ecuador, que no se muestra en el cuadro 2, a un impuesto sobre las ventas (*turnover tax*). En ambos casos la recaudación aumentó bastante. Ecuador ha logrado mantener una participación de este gravamen en el PIB de aproximadamente 2.9% durante los tres últimos años, mientras que en República Dominicana se ha mantenido en alrededor de 3.5%, aun cuando la proporción de este tributo en los ingresos ordinarios ha caído de manera considerable, a causa especialmente del aumento de la participación en el mismo de los impuestos al comercio exterior.

En resumen, el impuesto al valor agregado ha tenido gran importancia en los esfuerzos por mantener e incrementar la recaudación tributaria en los países de la muestra durante el periodo analizado, el cual ha sido uno de los más difíciles para América Latina.

Esto se logró a causa, principalmente, de la flexibilidad que tiene este tributo, en virtud de su doble condición de impuesto *ad valorem* y gravamen en que los periodos de pago se pueden recortar con mucha facilidad para reducir el efecto Olivera-Tanzi. No obstante, todavía se tienen muchos problemas de evasión con este impuesto, aunque cada día se mejora su administración y fiscalización, sobre todo con la ayuda de los sistemas de información automatizados.

b) Impuesto sobre la renta

Como se mencionó anteriormente, este impuesto sólo se mantiene en cuatro países de la muestra: Colombia, Ecuador, México y República Dominicana.⁵ Es importante destacar que en ninguno de los casos ana-

⁵ Cabe señalar que sólo tres países de América Latina no cuentan con este impuesto: Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Cuadro 3. Los ingresos por concepto del impuesto a las rentas 1985-1990 (en porcentajes)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Colombia						
% del PIB	3.26	3.3	3.65	3.7	3.9	4.2
% ingresos corrientes	36.1	34.0	34.4	35.6	36.4	39.6
Ecuador						
% del PIB	1.2	1.4	1.4	1.2	1.7	1.2
% ingresos corrientes*	17.8	16.8	17.3	14.6	20.2	15.3
México						
% del PIB	4.1	4.2	4.0	4.9	5.0	4.9
% ingresos corrientes*	44.1	42.4	41.2	43.0	42.0	41.2

Fuentes: Colombia: Dirección de Impuestos Nacionales, *Bases para la construcción de una moderna y eficiente administración tributaria*, 1991; Ecuador: Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Quincenal*, 31 de julio de 1992; México: Alejandro Rodríguez, *La política fiscal en México, 1980-1992*, enero de 1992.

* Ingresos ordinarios no petroleros.

lizados se ha introducido el impuesto recientemente, sino al contrario: por ser un gravamen de larga tradición, sólo se le han hecho modificaciones para simplificarlo, como se hizo hincapié en el apartado anterior. Como República Dominicana apenas acaba de introducir sus cambios sustanciales a este gravamen, no se le incluye en el análisis siguiente.

En el cuadro 3 se muestra la participación del impuesto sobre la renta —tanto a las empresas como a personas naturales— en el producto y en los ingresos corrientes.

Destaca la importancia de este tributo para Colombia y México, donde es la principal fuente de ingresos ordinarios.⁶ En el caso de Ecua-

⁶ En el caso de México se refiere a los ingresos no petroleros.

dor, la contribución de este gravamen está por debajo de la del IVA y de la de los impuestos al comercio exterior.

Los problemas más serios que enfrentó este impuesto en los tres países analizados se mencionaron en el apartado anterior, a saber: la evasión, la presencia de innumerables exenciones y la erosión que la inflación causaba en el valor real de su recaudación. Así, en México los ingresos por concepto del mismo se redujeron de 5.5% del producto, en 1980, a sólo 4.0% en 1986, mientras Colombia vio caer esta participación desde 4.46% en 1975 a 2.72% en 1982. Ecuador, en cambio, desde 1985 ha mantenido su coeficiente fluctuando entre 1.2 y 1.4% del producto.

En el cuadro 3 se percibe claramente que las modificaciones introducidas en el impuesto a las rentas, en los países analizados, lo que han logrado es aproximar su recaudación a los niveles previamente alcanzados; pero en ninguno de los casos se ha logrado superarlos (a excepción de Ecuador, que gracias a la amnistía otorgada, en 1989 logró una recaudación récord, aunque posteriormente volvió a los viejos niveles).

Ahora bien, se debe señalar que la recuperación de los antiguos niveles de recaudación tiene muchos méritos en sí misma. Este logro se ha obtenido gracias a un esquema más flexible, en el cual el gravamen se ha indizado a la inflación y se han acortado los periodos de pago. Asimismo, su administración se ha simplificado enormemente al reducirse los niveles de ingresos en los que se cobran tasas diferenciadas, por lo que es factible que se sostengan los niveles alcanzados.

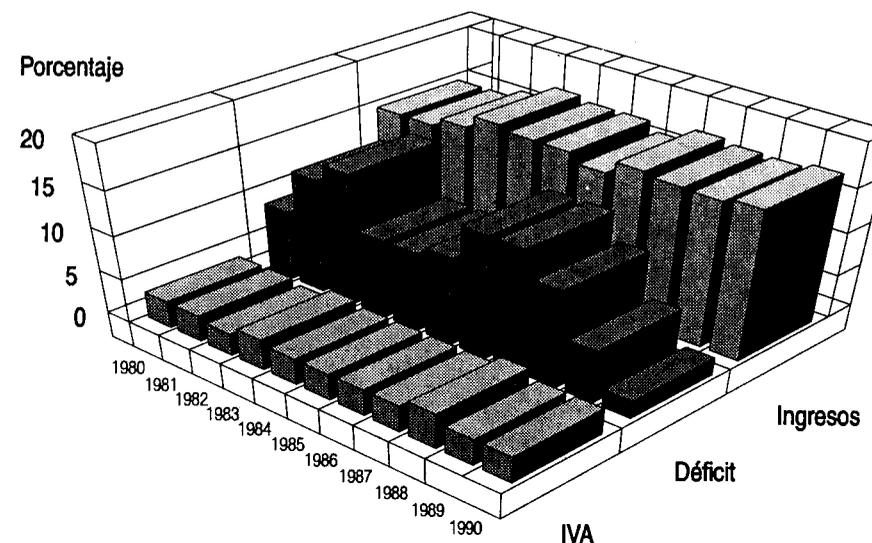
Efecto en el déficit público

En los países de la muestra, los cambios en materia tributaria contribuyeron muy poco a disminuir el déficit fiscal. A este respecto, el mérito que realmente hay que reconocerle a las reformas es haber mantenido prácticamente constantes los ingresos tributarios, en una época de gran incertidumbre macroeconómica y estancamiento, como fue la década de 1980 para la mayoría de los países latinoamericanos.

En las gráficas 2 y 3 se muestra la evolución respecto al PIB —para Colombia y México— del déficit público y los ingresos tributarios, así como del IVA, que fue el impuesto más dinámico en el periodo analizado: 1980-1990.

Se puede visualizar claramente que para estos dos países el déficit público llegó a tener montos muy por encima del total de los ingresos

Gráfica 2. México: déficit fiscal, ingresos tributarios e impuesto al valor agregado (IVA), 1980-1990 (como porcentaje del PIB)



Fuentes: SHCP, Banco de México y A. Rodríguez.

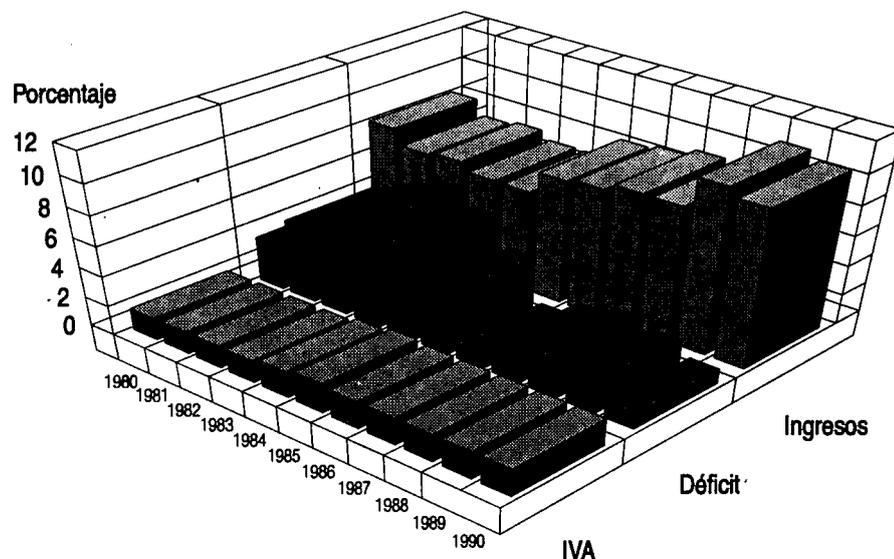
tributarios,⁷ y que el crecimiento del impuesto al valor agregado se quedó muy atrás respecto a los ingresos recaudados en relación con el crecimiento del déficit.

Lo anterior significa que aun estos dos países —que son los de más larga tradición en cuanto a su preocupación por mantener un sistema tributario sólido y estable, y los pioneros en materia de reformas— hubieran necesitado cuando menos duplicar sus ingresos tributarios para poder equilibrar el presupuesto público, en los años de desequilibrio fiscal más agudo.

De esto se puede inferir que las reformas tributarias no fueron capaces por sí mismas de generar los recursos necesarios para equilibrar el presupuesto, por lo que los países que las han emprendido, y que no tienen o no han tenido acceso al financiamiento externo, se han visto en la necesidad de generar recursos complementarios para lograr

⁷ El déficit considerado es el financiero, que incluye el pago de intereses nominales sobre la deuda pública.

Gráfica 3. Colombia: déficit fiscal, ingresos tributarios e impuesto al valor agregado (IVA), 1980-1990 (como porcentaje del PIB)



Fuentes: SHCP, Banco de México y A. Rodríguez.

el ajuste de sus finanzas públicas. Éste ha sido el papel que ha jugado la privatización de las empresas públicas, mismo que jugaron previamente el aumento de los precios y tarifas de éstas, el impuesto inflacionario y la reducción del gasto público (sobre todo en inversiones y mantenimiento de obras).

Además, en la citada gráfica se puede observar que Colombia tuvo una caída de ingresos durante el periodo 1981-1984, tras el cual se recupera y mantiene un crecimiento sostenido, que se puede atribuir a las modificaciones tributarias que realizó en los años 1983 y 1986. México, por su parte, aumentó sus ingresos durante todo el periodo, aunque a un ritmo muy lento y apenas perceptible.

Lo preocupante de lo que aquí se analiza es la pregunta lógica de que si en un lapso de 13 años las reformas no han traído cambios mayores a tres puntos porcentuales del PIB,⁸ en países como Colombia

⁸ En Colombia la recaudación aumentó de 8% del producto en 1978 a 10.6% en 1990, un

Cuadro 4. Elasticidad ingreso del sistema tributario en los países seleccionados 1980-1990

	1980	1985	1988	1989	1990
Bolivia	—	—	1.39	1.09	1.18
Colombia	0.66	1.4	1.0	1.4	—
México	0.97	0.987	0.96	1.05	—
República Dominicana	—	1.2	1.09	0.8	0.55

Fuentes: Bolivia: Banco Central de Bolivia, Boletines Estadísticos núms. 264 y 271; Colombia: Dirección de Impuestos Nacionales, *Base para la construcción de una moderna y eficiente administración tributaria*, Bogotá, 1991; República Dominicana: Banco Central de la República Dominicana, *Boletín Mensual*, varias ediciones; México: Dirección General de Planeación Hacendaria, *Estadísticas de finanzas públicas, cifras anuales 1976-1986*; Banco de México, *Indicadores económicos*, varias ediciones.

y México, ¿qué sucederá con la recaudación en los países que las están apenas implementando y que conjuntamente están haciendo reformas arancelarias que afectarán fuertemente sus ingresos procedentes del comercio exterior?

A este respecto conviene analizar el cuadro 4, que muestra la elasticidad ingreso de los sistemas tributarios de cuatro de los países analizados, Bolivia, Colombia, México y República Dominicana. En él no se consideran Ecuador y Paraguay, puesto que son tan recientes sus reformas que sus datos aún no arrojan resultados significativos.

En el cuadro anterior es reconfortante observar que Bolivia y Colombia tienen una elasticidad ingreso mayor que uno, lo cual señala que sus sistemas tributarios han aumentado su flexibilidad después de las reformas recientes y que en el futuro puede esperarse que sus recaudaciones aumenten con mayor velocidad que el producto. En cambio, México tiene una elasticidad aproximadamente unitaria que sugiere que PIB y recaudación tenderán a moverse a la par.

En lo que se refiere a República Dominicana, la baja elasticidad-ingreso que muestra su sistema tributario en los últimos años, señala que este país todavía tiene serios problemas con su recaudación. Esto

aumento de 32.5% en un periodo de 13 años durante los cuales se han hecho grandes esfuerzos por mejorar la administración tributaria. Por otro lado, México aumentó su recaudación 29.6% durante el mismo periodo, aumentando la tributación total de 12.5% del PIB a 16.2 por ciento.

se debe principalmente a los muchos incentivos tributarios y exenciones que contenía su impuesto sobre la renta, así como a la no indización del sistema a la inflación.

Es de esperarse que con las recientes modificaciones realizadas en República Dominicana —entre las que se encuentra la eliminación de casi todos los incentivos mencionados— podrá mejorarse esta situación. De no ser así, en esta nación la tributación va a crecer a un ritmo menos que proporcional al del producto, con lo cual se le presentarán dificultades para el financiamiento de los gastos públicos, si no cuenta con financiamiento externo.

Conclusiones

En la presente revisión de las reformas tributarias emprendidas en los países de la muestra, se encontró que una particularidad común a éstas ha sido la preocupación por la simplificación de los impuestos, la cual ha llevado a la eliminación de un sinnúmero de gravámenes improductivos, que han sido sustituidos generalmente por un impuesto al valor agregado.

Asimismo, dentro de este objetivo se han reducido el número de tramos de ingresos en el impuesto sobre las rentas y eliminado gran parte de los incentivos tributarios y exenciones que se otorgaban a través de este gravamen.

Estas simplificaciones han suscitado un aumento de la eficiencia y neutralidad en la asignación de los recursos de los sistemas tributarios de los países analizados, y contribuido a facilitar la administración de los impuestos.

Lo anterior, por otra parte, se ha visto realizado por las mejoras introducidas en la administración impositiva, que han producido un elevamiento de la calidad de los recursos humanos en las áreas tributarias, así como la tecnificación y automatización de los sistemas de información.

Ahora bien, uno de los más serios cuestionamientos hechos a las referidas reformas es que si bien han aumentado la equidad horizontal, han disminuido drásticamente la equidad total de dichos sistemas.

Esto tiene su explicación en el hecho de que con los grandes recortes aplicados a las tasas máximas del impuesto sobre las utilidades, y a las rentas de las personas físicas, se ha disminuido la tributación directa a los grupos de altos ingresos, mientras que el énfasis que se

ha puesto en las retenciones en las fuentes para el impuesto sobre la renta, así como el de que los impuestos indirectos —a través del IVA y de los impuestos que se mantienen a las importaciones— constituyan un alto porcentaje de la recaudación, hacen que la tributación descansa de una manera importante en los niveles de ingresos medios y bajos, haciéndola regresiva.⁹

Se ha argumentado que lo anterior no tiene importancia porque la política fiscal debe verse desde sus dos ángulos, ingresos y gastos, y que será con el segundo que se manejará el problema de la redistribución del ingreso.¹⁰ Pero como se analizó en el apartado anterior, las reformas impositivas no han ocasionado aumentos importantes en los ingresos del sector público, por lo que los gastos tendrán que ajustarse —como se ha estado haciendo— para mantener el equilibrio fiscal.

Por lo tanto, en el gasto no hay tanto margen de maniobras como se pretende con el razonamiento anterior, puesto que el mismo, al no poder crecer sino dentro de márgenes muy estrechos, sólo puede reestructurarse reduciendo los demás gastos corrientes, en los cuales ya hay muy poco que recortar, para destinar más recursos a los gastos sociales y de capital.

Donde se podría ganar mucho en este sentido es en la reducción de los gastos financieros del servicio de la deuda pública. México, por ejemplo, ha destinado gran parte de los recursos procedentes de la privatización de empresas paraestatales a reducir la deuda pública, liberando así el flujo de recursos que antes se destinaban al servicio de ésta.

Referencias bibliográficas

- Banco Central de Bolivia (1989) y (1991), *Boletín Estadístico*, núms. 264 y 271, diciembre y septiembre.
- Banco Central de la República Dominicana, *Boletín Mensual*, varios números.
- Banco Central del Ecuador (1992), *Información Estadística Quincenal*, julio.

⁹ El impuesto al valor agregado es un impuesto sobre el consumo y, como este último, disminuye en términos porcentuales cuando el ingreso aumenta al moverse hacia arriba en la escala de ingresos; éste, como todos los impuestos generales sobre las ventas, es uno de los elementos más regresivos en la estructura impositiva. Por esto, generalmente se exceptúa del pago del mismo a los artículos de la canasta básica, para aminorar su efecto en las familias de más bajos ingresos. Sobre la regresividad de estos impuestos véase Musgrave y Musgrave (1989), cap. 23.

¹⁰ Sobre esta argumentación véase, por ejemplo, Tanzi (1992).

- Banco Central del Paraguay (1992), *Boletín Estadístico*, mayo.
- Banco de la República de Colombia (1992), *Revista del Banco de la República*, marzo.
- Bosking, J., Michael y Charles E. McLure Jr. (1990), *World Tax Reform*, San Francisco, International Center for Economic Growth, ICS Press.
- Cáceres Báez, Rogelio (1992), "Procesos de la reforma tributaria en Paraguay", trabajo presentado en el Cuarto Seminario sobre Política Fiscal, Ajuste y Estabilización, Santiago, Chile, CEPAL, enero.
- Dirección de Impuestos Nacionales (1991), *Bases para la construcción de una moderna y eficiente administración tributaria*, Cartagena, enero.
- Fondo Monetario Internacional (1984) y (1991), *Government Finance Statistic Yearbook*.
- Gil Díaz, Francisco (1989), "Reforma fiscal 1989", *Mercado de Valores*, 15 de enero.
- Guilliani Cury, H. y J. Aristy Escuder (1992), "Reforma tributaria en la República Dominicana" (mimeografiado).
- Khalilzadeh-Shirazi, J. y Anwar Shah (1991), *Tax Policy in Developing Countries*, A World Bank Symposium, Washington, Banco Mundial, Simposio del Banco Mundial.
- Musgrave, Richard A. y Peggy G. Musgrave (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, 5a. ed., McGraw-Hill.
- Ospina S., Jorge (1991), "Lecciones de la política fiscal colombiana", *Fiscal Policy Serie*, Santiago, Chile, ECLAC/PNUD.
- Otalora Urquizu, Carlos (1992), "Reforma tributaria en Bolivia", trabajo presentado en el Cuarto Seminario sobre Política Fiscal, Ajuste y Estabilización, Santiago, Chile, CEPAL, enero.
- Rodríguez, Alejandro (1992), "La política fiscal en México 1980-1992", trabajo presentado en el Cuarto Seminario sobre Política Fiscal, Ajuste y Estabilización, Santiago, Chile, CEPAL, enero.
- Sarmiento, Eduardo (1991), "La política fiscal en Colombia", *Fiscal Policy Serie*, Santiago, Chile, ECLAC/PNUD.
- Tanzi, Vito (1992), "Fiscal Policy and Economic Reconstruction in Latin America", *World Development*, vol. 20, núm. 5.
- Urbano, Abril S. y R. Urriola (1991), "Determinantes del déficit y política fiscal en El Ecuador", *Fiscal Policy Serie*, Santiago, Chile, ECLAC/PNUD.
- Urzúa, Carlos M. (1991), "El déficit del sector público y la política fiscal en México 1980-1989", *Fiscal Policy Serie*, Santiago, Chile, ECLAC/PNUD.
- Zarama Vásquez, Fernando (1992), "Una visión estratégica de las reformas tributarias frente a los nuevos modelos de desarrollo económico y a los planes de ajuste", trabajo presentado en el Cuarto Seminario sobre Política Fiscal, Ajuste y Estabilización, Santiago, Chile, CEPAL, enero.

ESTUDIOS ECONÓMICOS

VOLUMEN 8, NÚMERO 2, JULIO-DICIEMBRE DE 1993

16

ARTÍCULOS

The Theory of Index-Based Futures and Option Markets

Robert J. Shiller

Experimental Economics:

Methods, Problems, and Promise

Douglas D. Davis and Charles. A. Holt

La restricción empresarial en la política fiscal: el caso mexicano de 1972-1976

Gonzalo Castañeda

Dinámica de la Inflación: un análisis econométrico del ajuste heterodoxo mexicano

Rogelio Arellano Cadena y Eduardo González Castañón

Nota

Un modelo para la planeación estratégica de Inversiones en México

Eduardo Zelaya

ESTUDIOS ECONÓMICOS es una publicación semestral de El Colegio de México. El costo de suscripción anual en México: 38.00 nuevos pesos. En Estados Unidos y Canadá: individuos, 30 dólares e instituciones 45.00. En Centro y Sudamérica: individuos, 22.00 dólares e instituciones 30.00. En otros países: individuos, 40.00 dólares e instituciones 50.00. Si desea suscribirse, favor de enviar este cupón a El Colegio de México, A.C., Departamento de Publicaciones, Camino al Ajusco 20, Col. Pedregal de Santa Teresa, 10740 México, D.F.

Adjunto cheque o giro bancario núm. _____

por la cantidad de _____

a nombre de El Colegio de México, A.C., como importe de mi suscripción por un año a ESTUDIOS ECONÓMICOS.

Nombre: _____

Dirección: _____

Código Postal: _____

Ciudad: _____

Estado: _____

País: _____